

EUROPA E AMÉRICA LATINA

A Convergência Necessária

ÁLVARO VASCONCELOS
(coordenação)

**Cristina S. Pecequilo
Leonardo Costa**
(organização)

Cátedra José Bonifácio 11

ed^{usp}

Apesar das dificuldades atuais, as relações entre Europa e América Latina continuam a ser caracterizadas, no essencial, pela convergência política, em torno da democracia e do multilateralismo, e por redes de relacionamento das suas sociedades civis. Tal convergência natural cria condições favoráveis para uma cooperação intensa entre os seus povos e os respectivos Estados. Hoje, essa convergência é necessária, mesmo imprescindível, para a construção de uma ordem global multilateral inclusiva e humanista, capaz de enfrentar, em um contexto de polarização e fragmentação, os grandes desafios da democracia e dos direitos humanos, da desigualdade de rendimentos, do ambiente e da paz.

Essa perspectiva orientou as atividades de pesquisa conduzidas pelo notável intelectual português Álvaro Vasconcelos em 2023 e 2024 na Cátedra José Bonifácio da Universidade de São Paulo (USP). E deu origem a este livro por ele coordenado, que reúne significativa contribuição do catedrático, de especialistas e de pesquisadores de programas de pós-graduação da universidade.



ISBN 978-65-5785-211-8



EUROPA E AMÉRICA LATINA:
A CONVERGÊNCIA NECESSÁRIA



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Reitor Carlos Gilberto Carlotti Junior
Vice-reitora Maria Arminda do Nascimento Arruda



EDITORA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Diretor-presidente Sergio Miceli Pessoa de Barros

COMISSÃO EDITORIAL

Presidente Rubens Ricupero
Vice-presidente Clodoaldo Grotta Ragazzo
José Tavares Correia de Lira
Laura Janina Hosiasson
Merari de Fátima Ramires Ferrari
Miguel Soares Palmeira
Rubens Luis Ribeiro Machado Júnior
Suplentes Chao Yun Irene Yan
Flávio Ulhoa Coelho
Pablo Ortellado

Editora-assistente Carla Fernanda Fontana
Chefe Divisão Editorial Cristiane Silvestrin



CENTRO IBERO-AMERICANO – CÁTEDRA JOSÉ BONIFÁCIO

Comité Científico Maria Hermínia Tavares de Almeida (IRI)
Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari (IRI)
Rudinei Toneto Junior (Fearp)
Valeria De Marco (FELCH)
Hernan Chaimovich (IQ)

Coordenador Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari
Secretário executivo Gerson Damiani

ÁLVARO VASCONCELOS (COORDENAÇÃO)

EUROPA E AMÉRICA LATINA: A CONVERGÊNCIA NECESSÁRIA

Organização

Cristina Soreanu Pecequilo

Leonardo Costa



Copyright © 2024 by Centro Ibero-americano da Universidade de São Paulo

Coleção Cátedra José Bonifácio

Coordenação: Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari

A responsabilidade pelo conteúdo dos textos publicados nesta obra é exclusiva dos autores; sua publicação não significa a concordância dos organizadores e das instituições com as ideias neles contidas.

Esta edição está disponível no portal de livros abertos da Edusp (www.livrosabertos.edusp.usp.br). É uma versão eletrônica da obra impressa. É permitida sua reprodução parcial ou total, desde que citadas a fonte e a autoria. É proibido qualquer uso para fins comerciais.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, sp, Brasil)

Europa e América Latina: A Convergência Necessária / organização Cristina Soreanu Pecequilo, Leonardo Costa; Álvaro Vasconcelos (coordenação). – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2024. – (Cátedra José Bonifácio; 11).

ISBN 978-65-5785-211-8

1. América Latina. 2. Economia. 3. Europa. 4. Política. 5. Relações internacionais. I. Pecequilo, Cristina Soreanu. II. Costa, Leonardo. III. Vasconcelos, Álvaro. IV. Série.

24-226311

CDD-327

Índices para catálogo sistemático:

1. Relações internacionais 327

Tábata Alves da Silva – Bibliotecária – CRB-8/9253

Direitos reservados à

Edusp – Editora da Universidade de São Paulo
Rua da Praça do Relógio, 109-A, Cidade Universitária
05508-050 – São Paulo – SP – Brasil
Divisão Comercial: tel. (11) 3091-4008 / 3091-4150
www.edusp.com.br – e-mail: edusp@usp.br

Printed in Brazil 2024

Foi feito o depósito legal

Sumário

Prefácio	9
Carlos Gilberto Carlotti Junior	
Presença de Álvaro Vasconcelos na Cátedra José Bonifácio	13
Pedro Dallari	
Saudação a Álvaro Vasconcelos.....	23
Adriana Cruz	
Regresso à USP	27
Álvaro Vasconcelos	
Apresentação dos artigos deste livro: as contribuições de especialistas e pesquisadores	31
Cristina Soreanu Pecequilo ■ Leonardo Costa	

Primeira Parte: A agenda da convergência: para além das fraturas globais

O multilateralismo inclusivo e humanista: um projeto euro- -latino-americano.....	51
Álvaro Vasconcelos	
A) AS RELAÇÕES EUROPA-AMÉRICA LATINA NUM MUNDO PÓS-HEGEMÔNICO	
América Latina y Unión Europea: socios imprescindibles	93
Arancha González Laya	

Multilateralismo: crónica de degradação e transformação.....	97
João Cravinho	
A triangulação estratégica na América Latina: Estados Unidos, China e União Europeia	125
Cristina Soreanu Pecequilo	
Brasil entre o Ocidente e o Sul Global: ambiguidade estratégica e grandes potências.....	143
Feliciano de Sá Guimarães ■ Daniel Buarque	
Le système international, le Sud Global et l'Europe : la bataille de sens.....	179
Bertrand Badie	
Las estrategias de inserción comercial internacional de países latinoamericanos.....	189
Félix Peña	
A agricultura europeia e o acordo entre Mercado Comum do Sul e União Europeia: os desafios.....	221
Leonardo Costa ■ Paulo Osório	
B) EUROPA E AMÉRICA LATINA: HUMANIDADE COMUM E PATRIOTISMO TERRESTRE	
A democracia perante o desafio populista e iliberal (e sua contestação) na Europa e na América Latina	259
Renato Janine Ribeiro	
Desafios à democracia liberal na Europa.....	271
Gonçalo Marcelo	
Global civil society	289
Raffaele Marchetti	
O sistema climático e o momento cosmopolita da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (Rio-92)	303
Paulo Magalhães	

From vulnerability to resilience: fostering a unified approach
to climate action in Latin America and the Caribbean..... 333
Maria Fernanda Espinosa Garcés

Creative financing for a greener future 365
Augusto Lopez-Claros

Segunda Parte: Ampliando a agenda da convergência

A) DEMOCRACIA

A promoção da democracia na cooperação multilateral:
uma análise comparativa entre estratégias da Organização
dos Estados Americanos e da União Europeia 385
Antonio Cavalcante

Judiciário e democracia na nova ordem mundial:
neoconstitucionalismo e judicialização da política em meio
à ascensão antidemocrática..... 409
Gabriel Beré Motta

A erosão do comum: polarização, novas ferramentas da escrita
e regulamentação das plataformas digitais na Europa e na
América Latina..... 427
João Furio Novaes

B) DIREITOS HUMANOS E CULTURA

O retorno de bens culturais à América Latina: a curadoria como
dramaturgia e os museus universais 449
Eduardo Aleixo Monteiro

Novo pacto sobre migração, regulamentos de Dublin e de
Schengen e asilo na União Europeia: percepções europeias e
latino-americanas em um mundo pós-hegemônico e policêntrico 467
Karl-Albert Diniz-de-Souza

Evolução histórica dos direitos humanos dos povos indígenas considerando a interação entre Europa e América Latina em um contexto de polarização mundial.....	485
Luar Sateré-Mawé	

C) MUDANÇA CLIMÁTICA

A cooperação Brasil-União Europeia em políticas de enfrentamento às mudanças climáticas: histórico e perspectivas	513
Camila Oliveira Santana	

Mudanças climáticas: o que a ciência tem a nos dizer e o que as políticas públicas estão dispostas a colocar em prática – estudo de caso entre América Latina e Europa	535
Janaina da Silva Fortirer	

D) GUERRA E SEGURANÇA

A North-South divide? Comparing European and Latin American responses to the conflicts in Ukraine and the Middle East within the United Nations	553
André Viola ■ Tareq Yacoub Helou	

Deterioro de la seguridad multidimensional en América Latina: desafíos compartidos y cooperación necesaria con Europa.....	581
Andrés Fernando De la Vega Grunauer	

ANEXOS

La Deseurope	609
Edgar Morin	

Os novos desafios	619
Celso Furtado	

O Mercosul, a Europa e a nova ordem mundial	627
Hélio Jaguaribe	

Entrevista com Álvaro Vasconcelos: a busca da convergência mundial ..	635
Pedro Dallari	

Prefácio

CARLOS GILBERTO CARLOTTI JUNIOR

Reitor da Universidade de São Paulo

No ano em que a Universidade de São Paulo (USP) comemora seus 90 anos de fundação, é uma honra, para mim, como reitor desta universidade, prefaciá-la obra *Europa e América Latina: A Convergência Necessária*, tão necessária para nossos dias atuais, coordenada pelo escritor e intelectual português Álvaro Vasconcelos.

Neste livro, Vasconcelos e os demais autores convidados nos mostram que o compartilhamento de valores humanistas e de uma história pautada por intenso relacionamento – mesmo com muitos conflitos e contradições – pode se constituir em fator relevante para o fortalecimento de um núcleo de ideias e propostas que contribua para a superação das crises do atual quadro das relações internacionais, extremamente fragmentado.

A história da USP tem em sua essência a contribuição de professores europeus para a adoção de padrões de excelência na produção científica e, conseqüentemente, sua consolidação como uma universidade de classe mundial nos dias de hoje.

A USP nasceu em um contexto particular da história brasileira, nos anos 1930. Durante essa década, o Brasil viveu duas revoluções, a de 1930 e a de 1932, e uma Constituinte que deu ao país, em 1934, uma nova Constituição. Viveu, ainda, dois momentos políticos especiais, com os movimentos comunista e integralista, e sofreu um golpe de Estado, em 1937.

As derrotas políticas e revolucionárias, em 1930 e 1932, resultaram na frustração e humilhação do Estado derrotado. Nesse contexto, foi criada a USP, com a clara missão de recolocar São Paulo na liderança econômica e

política do país, expressando, assim, a visão de que o conhecimento seria o principal fator de progresso do mundo moderno.

No cerne de todo o processo, esteve a criação da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (FFCL). Ao redor dessa célula *mater* se desenvolveria a vida universitária por excelência, com sua permanente ebulição de ideias e de novidades nos mais variados ramos do saber.

Importante ressaltar que, antes mesmo da criação da USP, as escolas fundadoras – Faculdade de Direito (a mais antiga, de 1827), Escola Politécnica, Faculdade de Medicina, Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” e as faculdades de Farmácia, Odontologia e Medicina Veterinária – atenderam com excelência à demanda por advogados, engenheiros, médicos, agrônomos e outros profissionais, que promoveram a grande expansão da economia do estado de São Paulo, observada nas primeiras décadas do século passado. Mas foi a criação da FFCL que levou à mudança do panorama intelectual e científico paulista.

A motivação fundamental da FFCL foi insistir no entrelaçamento do ensino e da pesquisa. Tal fato, na época em que ela foi criada, constituiu-se uma verdadeira inovação. Dominava ainda, no início dos anos 1930, a ideia defendida pela maioria dos formuladores das políticas educacionais de que produzir ciência era atividade para países ricos, e que países como o Brasil deveriam voltar-se para a formação de engenheiros, médicos e advogados e importar ciência.

Essa verdadeira novidade no campo intelectual foi possível graças à chegada das chamadas “missões estrangeiras”, com mestres oriundos de países como França, Itália, Alemanha, Inglaterra e Estados Unidos. Deveu-se às missões estrangeiras o “empurrão” inicial para o Brasil começar a vislumbrar patamares científicos internacionais.

Os fundadores da USP tinham a convicção de que o quadro de professores, principalmente da FFCL, deveria ser do mais alto gabarito e, dado que não se encontravam acadêmicos com essas qualidades em quantidade suficiente, consideraram, então, o recrutamento de docentes estrangeiros das melhores universidades do mundo. Teodoro Ramos (1895-1935), então diretor da FFCL, ficou responsável por esse recrutamento e viajou para a Europa a fim de cumprir sua missão.

Além dos cursos de filosofia e letras, a FFCL também abrigava os núcleos de formação que deram origem aos cursos de física, matemática, química e ciências biológicas atuais.

De 1934 a 1939, foram contratados 33 professores estrangeiros para lecionar na FFCL, entre eles, Gleb Wataghin (física geral e experimental); Pierre Deffontaines (geografia); Paul Arbousse-Bastide (sociologia); Claude Lévi-Strauss (sociologia); Edgard Otto Gotsch (economia política); Pierre Monbeig (geografia física e humana); Fernand Paul Achille Braudel (história da civilização); Ernst Marcus (zoologia geral); François Perroux (economia política, finanças e história das doutrinas econômicas) e Luigi Galvani (estatística).

Em Portugal, foram contratados dois professores, Rebelo Gonçalves, jovem professor da Faculdade de Letras de Lisboa, e Fidelino de Figueiredo, já com renome internacional, por seu trabalho na renovação da crítica, da história e da teoria literária naquele país. Figueiredo, em particular, deixou, na FFCL, a semente do que, anos mais tarde, se transformaria em um centro de estudos de literatura portuguesa, orientado para a produção científica, sua disseminação no Brasil e um amplo relacionamento internacional.

Tive a oportunidade de estar presente à cerimônia de posse de Álvaro Vasconcelos como titular da Cátedra José Bonifácio, em dezembro de 2023. Naquela ocasião, ele classificou sua presença na USP como “uma aventura intelectual”. Comparo essa menção de Vasconcelos à atuação dos professores estrangeiros na criação da USP, que desbravaram caminhos rumo a uma cooperação necessária entre Brasil e Europa.

Vivemos tempos e realidades diferentes daqueles longínquos anos 1930, em que a USP foi criada. Hoje, a polarização e a fragmentação se fazem presentes nas relações internacionais, e este livro joga luz sobre aspectos importantes dessa agenda. Além disso, representa uma contribuição importante da USP para a reflexão sobre a conferência da Cúpula do G20 de novembro de 2024, na cidade do Rio de Janeiro.

Agradeço a Álvaro Vasconcelos por este ano brilhante à frente da Cátedra José Bonifácio e espero continuar a tê-lo como um membro efetivo de nossa comunidade acadêmica. Também não poderia deixar de

agradecer ao professor Pedro Dallari, diretor do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da USP, pelo trabalho que vem realizando na coordenação da cátedra.

Presença de Álvaro Vasconcelos na Cátedra José Bonifácio

PEDRO DALLARI

Coordenador da Coleção Cátedra José Bonifácio

A vinda de Álvaro Vasconcelos para a Cátedra José Bonifácio da Universidade de São Paulo (USP), em dezembro de 2023, significou a continuidade do trabalho desenvolvido pelas dez notáveis personalidades ibero-americanas que o antecederam, mas, simultaneamente, revestiu-se de qualidade formalmente bastante inovadora. A continuidade revelou-se pelo desenvolvimento de atividades que contemplaram os propósitos e as diretrizes permanentes da cátedra, programa de apoio à pesquisa voltado a incrementar atividades de investigação científica por meio da viabilização do convívio de pesquisadores com lideranças políticas, sociais e culturais do universo ibero-americano. Já a inovação decorreu do fato de Álvaro Vasconcelos ser o primeiro catedrático a chegar a essa posição já tendo desempenhado, em anos anteriores, a função de professor da USP, o que se deu em 2014 e 2015, quando esteve oficialmente vinculado ao Instituto de Relações Internacionais (IRI) na condição de professor colaborador.

Assim, agente externo à universidade, porém dotado de conhecimento pleno da vida universitária, Álvaro Vasconcelos dedicou-se com intensidade, de forma ininterrupta e com extraordinário resultado, a múltiplas e variadas atividades acadêmicas, atendendo integralmente aos objetivos institucionais e permanentes da cátedra. E conseguiu fazer isso ao longo de apenas um semestre, o primeiro de 2024, um brevíssimo espaço na linha do tempo da vida da USP ou de qualquer universidade. Décimo primeiro titular da Cátedra José Bonifácio, o primeiro de nacionalidade portuguesa, agregou pesquisadores em torno do tema que escolheu para seu novo período na USP: “Europa e América Latina num contexto de polarização

mundial: caminhos e desafios sociais, políticos, económicos e culturais para uma cooperação necessária”. Agora, quando chega ao final esse seu período, esta obra – *Europa e América Latina: A Convergência Necessária* – é fruto de todo esse trabalho.

Aqui, torna-se interessante abrir espaço para constatação bastante ilustrativa da essência da Cátedra José Bonifácio. A evolução, no exame das relações bicontinentais estudadas, da perspectiva de *cooperação necessária*, presente no início, para a de *convergência necessária*, a coroar a conclusão, aparentemente uma pequena distinção nas formulações do catedrático, diz muito sobre a dinâmica de funcionamento da cátedra e seu impacto catalisador para a reflexão e produção acadêmica. Trata-se de ambiente de pesquisa que, indo além da mera transmissão de conhecimento, é altamente propício à geração de conhecimento inovador, que, no contexto das relações internacionais contemporâneas, indique possibilidades para a superação dos enormes desafios do nosso tempo.

Gerida pelo Centro Ibero-americano (Ciba)¹ – Núcleo de Apoio à Pesquisa (NAP) instituído na USP pela Pró-reitoria de Pesquisa e Inovação (PRPI) e administrativamente vinculado ao IRI –, a Cátedra José Bonifácio conta com apoio financeiro do Banco Santander. Previamente a Álvaro Vasconcelos, foram titulares da cátedra, sempre com período de trabalho estabelecido para um ano, lideranças sociais e políticas de grande destaque em seus países de origem e internacionalmente: Ricardo Lagos, que presidiu o Chile, foi o primeiro catedrático, indicado em 2013; o uruguaio Enrique Iglesias, ex-presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 2014; a escritora brasileira Nélida Piñon, que presidiu a Academia Brasileira de Letras (ABL), em 2015; o ex-primeiro-ministro

1. O Núcleo de Apoio à Pesquisa (NAP) Centro Ibero-americano (Ciba) é dirigido por comitê científico integrado por professores de diferentes unidades da Universidade de São Paulo (USP) que lhe deram origem: Hernan Chaimovich, do Instituto de Química (IQ); Maria Hermínia Tavares de Almeida, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) e do Instituto de Relações Internacionais (IRI); Valéria De Marco, da FFLCH; Rudinei Toneto Júnior, da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEARP); e Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari, do IRI e coordenador do Ciba. A secretaria executiva do Ciba está a cargo de Gerson Damiani.

espanhol Felipe González, em 2016; a diplomata e líder política mexicana Beatriz Paredes, em 2017; a ex-presidente de Costa Rica Laura Chinchilla, em 2018; o boliviano Enrique García, ex-presidente do CAF-Banco de Desenvolvimento da América Latina – antiga Corporação Andina de Fomento (CAF) –, em 2019; o colombiano José Antonio Ocampo, que foi secretário-geral adjunto da Organização das Nações Unidas (ONU), em 2020; o diplomata e homem público brasileiro Rubens Ricupero, em 2021; e a ex-ministra de Relações Exteriores da Argentina Susana Malcorra, em 2022.

Sucedendo essas destacadas figuras públicas, Álvaro Vasconcelos aportou na USP toda vasta experiência de uma trajetória muito significativa, como testemunharam Celso Lafer e Renato Janine Ribeiro em depoimentos que deram ao Ciba, em novembro de 2023, e que estão reproduzidos no artigo da jornalista Adriana Cruz publicado neste livro². Investigador do Centro de Estudos Interdisciplinares – CEIS20, da Universidade de Coimbra (Portugal), foi, como já mencionado, professor colaborador do IRI, em 2014 e 2015, e investigador sênior da Arab Reform Initiative (ARI), de 2012 a 2014. Fundador do Fórum Demos, importante *think tank* europeu de relações internacionais, dirigiu o Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia (IESUE), sediado em Paris (França), de 2007 a 2012, e o Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI), em Lisboa (Portugal), desde sua fundação, em 1980, até 2007. Precedeu essa atuação, nos anos de juventude, a oposição ao Estado Novo e à Guerra Colonial Portuguesa, tendo vivido no exílio de 1967 a 1974, em Bruxelas (Bélgica) e Paris, e regressado a Portugal depois da Revolução dos Cravos, de 25 de abril de 1974, quando se integrou ao processo de transição democrática de seu país.

Ao longo desses anos e dessa caminhada, conduziu inúmeros ciclos de conferências internacionais voltadas ao exame de problemas políticos, sociais e econômicos, publicou um extenso número de artigos e livros, inclusive os recentes e festejados volumes da série *Memórias em Tempo de Amnésia*³, e é colunista regular na imprensa e comentador na rádio e na

2. Ver, neste volume, Adriana Cruz, “Saudação a Álvaro Vasconcelos”.

3. Álvaro Vasconcelos, *Memórias em Tempo de Amnésia: Uma Campa em África*, Porto, Edições

televisão portuguesa. Não sendo um acadêmico em sentido estrito nem um político de carreira, sua marca é a do intelectual público, como foi qualificado por ocasião do convite para ocupar a Cátedra José Bonifácio, sempre engajado no debate das ideias e dos acontecimentos socialmente importantes.

Da mesma forma que ocorreu com os que o antecederam, Álvaro Vasconcelos, para além da condição de catedrático, de natureza honorífica, tornou-se oficialmente, na estrutura da USP, professor colaborador, de acordo com o artigo 86 do Estatuto da universidade e por aprovação da Congregação do IRI, em reunião realizada em 14 de dezembro de 2023. Referido dispositivo normativo estabelece que “a Universidade poderá, em caráter excepcional, contratar, por prazo determinado, Professor Colaborador, especialista de reconhecidos méritos, portador ou não de titulação universitária”⁴. Renovou-se, assim, condição funcional que o catedrático já havia tido na USP de junho de 2014 a junho de 2015.

Aquele primeiro período de permanência de Álvaro Vasconcelos na USP foi muito produtivo. Por meio do engajamento em cursos e eventos, e em contato contínuo com a comunidade universitária, concentrou-se no estudo e no debate de dois temas principais, associados a prioridades que havia conferido a seu mandato como diretor, entre 2007 e 2012, do IESUE, em Paris: a evolução da sociedade internacional e os consequentes desafios para a governança global e, em um plano mais específico, os desdobramentos da Primavera Árabe. Nesses dois âmbitos temáticos, enfatizou a necessidade da prevalência dos direitos humanos e da democracia para a obtenção de resultado positivo nos processos históricos em curso.

A rica reflexão e a intensa produção acadêmica desse período viram-se materializadas, posteriormente, em duas publicações de muito impacto, cada uma delas voltada a um dos temas enfocados. Sobre a situação da sociedade e da governança internacional e seus dilemas – e tendo por refe-

Afrontamento, 2002, vol. 1; *idem*, *Memórias em Tempo de Amnésia: Exílio sem Saudade*, Porto, Edições Afrontamento, 2023, vol. II.

4. Universidade de São Paulo, resolução n. 3 461, de 7 de outubro de 1988, disponível em: <https://www.leginf.usp.br/antigo/estatuto/estatuto.html>, acesso em: 13 set. 2024.

rência a posição do Brasil nesse contexto —, Álvaro Vasconcelos organizou a obra coletiva *Brasil nas Ondas do Mundo*⁵. O segundo livro é *Brasil e Oriente Médio: O Poder da Sociedade Civil*, publicado em 2018 pelo IRI e igualmente organizado por ele, desta feita em parceria com a professora Arlene Clemesha, do Departamento de Letras Orientais da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da USP, e do professor Feliciano de Sá Guimarães, do IRI⁶.

No novo período na USP, iniciado em 2023, Álvaro Vasconcelos deu andamento às tarefas habituais da Cátedra José Bonifácio, procedendo à gestão de grupo de pesquisa, articulando uma rede internacional de especialistas, estando presente em eventos acadêmicos abertos, como conferencista ou debatedor, e atuando no espaço público, por meio da imprensa e dos veículos de comunicação social da universidade. Registrado no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), o grupo de pesquisa da Cátedra José Bonifácio⁷ constitui-se em elemento motriz desse programa acadêmico, pois possibilita que o relacionamento do titular da cátedra com estudantes que integram o grupo se dê de forma intensa e contínua, propiciando de forma mais efetiva o atendimento da finalidade do programa. O grupo de pesquisa que funcionou em 2024 foi composto de 54 pesquisadores, estudantes matriculados em mais de duas

5. Álvaro Vasconcelos (org.), *Brasil nas Ondas do Mundo*, Coimbra/Campina Grande, Imprensa da Universidade de Coimbra/Editora da Universidade Federal de Campina Grande, 2017, disponível em: <http://www.iea.usp.br/noticias/documentos/livro-brasil-nas-ondas-do-mundo>; <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/xmlui/handle/riufcg/30182>, acesso em: 9 jul. 2024. Trata-se de volume da coleção Euro-Atlântico: Espaço de Diálogos, iniciativa do Grupo de Investigação Europeísmo, Atlânticidade e Mundialização do Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX, da Universidade de Coimbra (CEIS20-UC), em parceria com o Programa de Pós-graduação em História da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), com coordenação científica de Isabel Maria Freitas Valente (CEIS20-UC) e Iranilson Buriti de Oliveira (UFCG).
6. Álvaro Vasconcelos, Arlene Clemesha e Feliciano de Sá Guimarães (orgs.), *Brasil e Oriente Médio: O Poder da Sociedade Civil*, São Paulo, IRI-USP, 2018, disponível em: https://www.iri.usp.br/imagens/biblioteca/eBook_Brasil_Oriente_Medio_Final.pdf, acesso em: 9 jul. 2024.
7. Grupo de Pesquisa da Cátedra José Bonifácio – USP, cujos dados estão acessíveis em: <http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/385291>, acesso em: 13 set. 2024.

dezenas de programas de pós-graduação da universidade, selecionados em função da afinidade dos respectivos projetos de pesquisa com o tema de investigação definido pelo catedrático. Esses jovens mantiveram contato direto com Álvaro Vasconcelos, realizando reuniões de trabalho presenciais e virtuais para discussão de assuntos específicos relacionados aos múltiplos aspectos concernentes às relações entre Europa e América Latina.

Na direção do grupo de pesquisa, bem como na execução do programa da cátedra, Álvaro Vasconcelos contou com o apoio acadêmico direto da professora Cristina Soreanu Pecequilo, docente da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) e em pós-doutorado no IRI em 2024, e do professor Leonardo Costa, da Universidade Católica Portuguesa. Foi também assessorado por equipe do Ciba, que incluiu o professor Gerson Damiani, a pesquisadora Ana Paula Castelhana e a estudante e estagiária Júlia Roberta Ara de Lima, verificando-se, ainda, a assistência permanente dos diligentes servidores do IRI e da USP, que lhe têm grande estima.

A posse do novo catedrático deu-se em 14 de dezembro de 2023, em cerimônia pública presidida pelo reitor da USP, e contou com a presença do ministro de Negócios Estrangeiros de Portugal João Gomes Cravinho⁸. Na oportunidade, atento à metodologia e às diretrizes adotadas para o funcionamento da cátedra, Álvaro Vasconcelos discorreu sobre o tema de pesquisa por ele escolhido e que nortearia seu período – a necessidade de fortalecimento das relações entre Europa e América Latina sob a égide da valorização do multilateralismo e de uma agenda de promoção dos

8. Relato do evento e apontamento das diretrizes que conduziram a Cátedra José Bonifácio no período de titularidade de Álvaro Vasconcelos foram efetuados em matéria do *Jornal da USP*: Adriana Cruz, “Cátedra José Bonifácio Empossa Escritor Álvaro de Vasconcelos como Novo Catedrático”, *Jornal da USP*, 15 dez. 2023, disponível em: <https://jornal.usp.br/institucional/catedra-jose-bonifacio-empossa-escritor-alvaro-de-vasconcelos-como-novo-catedratico/>, acesso em: 9 jul. 2024. Registros do início desse período de atividades do novo catedrático na USP podem ser consultados em: “Álvaro de Vasconcelos Deu Início às Atividades como Titular da Cátedra José Bonifácio”, *IRI-USP*, 14 dez. 2023, disponível em: <https://iri.usp.br/br/2-eventos/geral>, acesso em: 9 jul. 2024; “Com Autoridades Lusas, Cátedra da USP Empossa Escritor Álvaro de Vasconcelos como Novo Catedrático”, *Mundo Lusíada*, 15 dez. 2024, disponível em: <https://www.mundolusiada.com.br/cultura/com-autoridades-lusas-catedra-da-usp-empossa-escritor-alvaro-de-vasconcelos-como-novo-catedratico/>, acesso em: 9 jul. 2024.

direitos humanos, mesmo em um contexto de polarização mundial, na perspectiva de sua superação⁹.

Tendo em consideração esse marco temático, o catedrático passou a desenvolver um amplo conjunto de iniciativas, dentro e fora da universidade, em São Paulo (SP) e em outras partes do território brasileiro, com destaque, nesse último plano, para sessões de lançamento e discussão de seus recentes livros de memórias, em São Paulo¹⁰ e em Brasília (DF)¹¹. No plano acadêmico, podem ser realçados dois eventos internacionais que organizou e dirigiu no IRI. Em março, o seminário 50 Anos da Revolução dos Cravos em Portugal: Que Herança Comum? Que Futuro?, com apoio de diversas instituições brasileiras e portuguesas, entre elas a Cátedra Jaime Cortesão, da USP, e o Consulado-geral de Portugal em São Paulo¹², teve complementação em curso ministrado no mesmo mês no Centro de

9. No programa de 21 de fevereiro de 2024 da coluna *Globalização e Cidadania*, veiculada pela *Rádio USP*, comentei essa visão de Álvaro Vasconcelos, assinalando a relevância de seu pensamento. Cf. Pedro Dallari, “No Atual Contexto de Polarização Mundial, Cooperação entre Europa e América Latina é Necessária”, *Rádio USP*, 21 fev. 2024, disponível em: <https://jornal.usp.br/radio-usp/no-atual-contexto-de-polarizacao-mundial-cooperacao-entre-europa-e-america-latina-e-necessaria/>, acesso em: 9 jul. 2024.
10. Em São Paulo, os eventos corresponderam a uma sessão de lançamento, em março, e a curso ministrado por Álvaro Vasconcelos no Centro de Pesquisa e Formação do Sesc São Paulo, em maio. Informações sobre os eventos disponíveis em: <https://www.fllch.usp.br/47830>; <https://centrodepesquisaeformacao.sescsp.org.br/atividade/memorias-em-tempo-de-amnesia-exilio-sem-saude>, acessos em: 9 jul. 2024.
11. Evento realizado em 14 de março de 2024 na embaixada de Portugal em Brasília (DF). Cf. “Embaixada Recebe Lançamento do Livro de Álvaro Vasconcelos e Recital de Piano”, *Mundo Lusíada*, 9 mar. 2024, disponível em: <https://www.mundolusiada.com.br/cultura/embaixada-recebe-lancamento-do-livro-de-alvaro-vasconcelos-e-recital-de-piano/>, acesso em: 9 jul. 2024.
12. Informações sobre o seminário 50 Anos da Revolução dos Cravos em Portugal: Que Herança Comum? Que Futuro? foram registradas em: “Seminário Reúne Especialistas para Debater os 50 Anos da Revolução dos Cravos em Portugal”, *Jornal da USP*, 6 mar. 2024, disponível em: <https://jornal.usp.br/universidade/seminario-reune-especialistas-para-debater-os-50-anos-da-revolucao-dos-cravos-em-portugal/>, acesso em: 9 jul. 2024; “50 Anos da Revolução dos Cravos em Portugal – 07 e 08.03.2024”, *IRI-USP*, 7 mar. 2024, disponível em: <https://www.iri.usp.br/br/eventos/50-anos-da-revolucao-dos-cravos-em-portugal-07-e-08-03-2024>, acesso em: 9 jul. 2024; “Em 7 e 8 de Março, no Seminário [...]”, *IRI-USP*, [s.d.], disponível em: <https://www.iri.usp.br/br/aconteceu/seminario-internacional-50-anos-da-revolucao-dos-cravos-em-portugal>, acesso em: 9 jul. 2024.

Pesquisa e Formação do Sesc São Paulo¹³. Já em maio, ocorreu o seminário América Latina e Europa: Para Além das Fraturas Globais, com apoio institucional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e que guardou relação direta com o objeto da investigação conduzida no âmbito da cátedra¹⁴.

A mobilização intelectual inerente ao trabalho com o grupo de pesquisa e a esse rol de atividades se reflete neste livro, coordenado por Álvaro Vasconcelos, com apoio da professora Pecequilo e do professor Costa, já referidos¹⁵. A publicação da obra pela reputada Editora da Universidade de São Paulo (Edusp) corresponde a uma rígida praxe da Cátedra José Bonifácio, que preceitua a satisfação anual dessa tarefa, no final do período de cada catedrático. Tratando justamente das relações entre Europa e América Latina¹⁶ e composta de artigos escritos pelo catedrático, por especialistas que atenderam seu convite e por membros do grupo de pesquisa, o livro é, assim, o décimo primeiro volume da coleção, que se constitui em robusto e atualizado repositório de estudos sobre diferentes aspectos da sociedade ibero-americana. Cabe observar que, por meio do *site* da Edusp, é livre e gratuito o acesso à versão digital de todos os livros da coleção¹⁷.

13. Informações sobre o curso estão disponíveis em: <https://centrodepesquisaeformacao.sescsp.org.br/atividade/50-anos-da-revolucao-dos-cravos-em-portugal-que-heranca-comum-que-futuro>, acesso em: 9 jul. 2024.
14. Informações sobre o seminário América Latina e Europa: Para Além das Fraturas Globais podem ser consultadas em: “Relação entre América Latina e Europa é Tema de Seminário na USP”, *Jornal da USP*, 7 maio 2024, disponível em: <https://jornal.usp.br/cultura/relacao-entre-america-latina-e-europa-e-tema-de-seminario-na-usp/>, acesso em: 9 jul. 2024; “Seminário Internacional: ‘América Latina e Europa: Para Além das Fraturas Globais’, 09.05-2024”, *IRI-USP*, [s.d.], disponível em: <https://www.iri.usp.br/br/eventos/seminario-internacional-america-latina-e-europa-para-alem-das-fraturas-globais-09-05-2024>, acesso em: 9 jul. 2024.
15. Na “Apresentação dos Artigos Deste Livro: As Contribuições de Especialistas e Pesquisadores”, Cristina Soreanu Pecequilo e Leonardo Costa apresentam o conteúdo desta obra e descrevem o processo de seleção dos artigos.
16. Com lançamento previsto para outubro de 2024, o livro foi programado para ser um dos subsídios da USP para o debate público em torno da reunião do G20 do Rio de Janeiro (RJ), no subsequente mês de novembro.
17. A coleção de livros da Cátedra José Bonifácio está disponível, com acesso livre e gratuito, em: <https://www.livrosabertos.edusp.usp.br/edusp/catalog/category/relacoes-internacionais>, acesso em: 9 jul. 2024.

Feito esse breve relato, e a título de conclusão, só resta registrar que, em seu período como catedrático, Álvaro Vasconcelos reproduziu, uma vez mais, padrão de conduta com o qual a comunidade da USP já se habituou ao longo dos muitos anos de convívio. Trabalhador incansável, intelectualmente inquieto, sempre respeitoso e cordial no trato, obsessivo na preocupação com o impacto e os benefícios acadêmicos e sociais de suas iniciativas, esses atributos ficam evidentes na breve mas ilustrativa entrevista que realizei com o catedrático no momento de conclusão da preparação deste livro, em agosto de 2024, que está aqui publicada¹⁸.

Sob a direção e liderança de Álvaro Vasconcelos, a Cátedra José Bonifácio reafirmou o compromisso público da USP com a expansão do conhecimento científico e a promoção dos direitos e do bem-estar da sociedade.

18. Ver, neste volume, Pedro Dallari, “Entrevista com Álvaro Vasconcelos: A Busca da Convergência Mundial”.

Saudação a Álvaro Vasconcelos

ADRIANA CRUZ¹

O ano era 2013. Lembro como se fosse hoje quando tive a oportunidade de conhecer o professor Pedro Dallari. Ele falava com muito entusiasmo sobre uma cátedra que seria criada na Universidade de São Paulo (usp). Naquela época, a ideia de uma cátedra com o perfil sobre o qual o professor falava de forma tão inspiradora ainda era incipiente na usp e serviu de exemplo a muitas outras iniciativas que seriam criadas nos anos subsequentes.

A proposta, inédita, era a de estimular a geração e a disseminação de conhecimento sobre a Ibero-América, sempre por meio da participação rotativa de uma figura pública da região, e de relevo internacional, que durante um ano liderasse um grupo de investigadores para promover reflexões e debates acerca de sua área de atuação.

Posso dizer que tive o privilégio de ser a primeira jornalista da usp a trabalhar na divulgação da criação da Cátedra José Bonifácio e na posse de seu primeiro catedrático, o ex-presidente do Chile Ricardo Lagos. Em outra frente, em 2015, tive a oportunidade de ser uma aluna ouvinte da cátedra, tendo a saudosa escritora Nélida Piñon como sua titular, uma experiência enriquecedora que carrego comigo, com orgulho.

Assim, não poderia me sentir mais lisonjeada ao ser convidada pelo professor Dallari para escrever este breve artigo de saudação ao catedrático.

1. Adriana Cruz é jornalista, com pós-graduação nas áreas de gestão pública e de comunicação pública. Atua há 22 anos na área de Comunicação Institucional da Universidade de São Paulo (usp).

co de 2023 e 2024, o escritor e intelectual português Álvaro Vasconcelos, para o 11º volume da coleção de livros da cátedra.

Vasconcelos é uma figura com presença ativa no debate dos assuntos políticos, sociais e culturais da Europa e do mundo. O professor sênior de ética e filosofia política da USP e ex-ministro da Educação Renato Janine Ribeiro destacou, em sua apresentação do novo catedrático, quando de sua chegada à USP, o compromisso de Vasconcelos com a paz, a democracia e os direitos humanos:

Álvaro de Vasconcelos é um intelectual português da mais fina cepa. Tem um vasto conhecimento das relações internacionais, já tendo dirigido o centro especializado da União Europeia a esse respeito, tendo lançado uma revista (*O mundo em português*) que tratava do mundo lusófono e, ainda, criado o Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais de Lisboa (IEEI), todas essas iniciativas notáveis no âmbito da busca pela paz e do conhecimento de seus entraves. Além disso, ele já lançou dois volumes de sua trilogia, *Memórias em tempo de amnésia*, sendo que o primeiro narra sua infância e adolescência na então colônia portuguesa de Moçambique, bem como a juventude na África do Sul do *apartheid*, com um olhar muito agudo para a crueldade do colonialismo e do racismo; o segundo está sendo lançado em Portugal e o será no Brasil, no próximo mês de dezembro.

Tem um particular conhecimento de nosso país, onde já esteve várias vezes, inclusive como professor colaborador do Instituto de Relações Internacionais [IRI] e professor visitante do Instituto de Estudos Avançados [IEA] da USP. Mais, porém, do que seu conhecimento e suas pesquisas, quero destacar seu compromisso com a paz, a democracia e os direitos humanos. No começo de 2018, quando estive aqui, foi um dos primeiros a alertar para os riscos de que a divisão, então forte e crescente, entre os democratas de esquerda e de direita pudesse levar nosso país a eleger um presidente despreparado e nutrido de rancor contra a democracia e os valores éticos básicos. Mais recentemente, manifestou-se, sem nenhum extremismo, em defesa da Ucrânia, país invadido pela Rússia de Putin, bem como em repúdio tanto aos atos terroristas do Hamas no começo de outubro [de 2023] quanto aos praticados pelo governo de Israel na faixa de Gaza. Essa atuação faz jus a sua qualificação como *intelectual público*, ou seja, não apenas alguém que busca o conhecimento, mas que mede as ações e realidades políticas à luz de valores éticos fundamentais, essencialmente as

sucessivas declarações de direitos humanos adotadas sob a égide da ONU [Organização das Nações Unidas]².

Já o professor emérito da USP Celso Lafer ressaltou o legado da experiência de Vasconcelos na condução do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI) de Lisboa, Portugal, e do Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia (IESUE):

Álvaro de Vasconcelos é um dos mais destacados estudiosos das relações internacionais de Portugal. Tem se dedicado aos temas da democracia, dos direitos humanos e do meio ambiente e do papel a ser desempenhado pela sociedade civil nas tensões das difíceis conjunturas da atual ordem mundial. Traz para a Cátedra José Bonifácio o legado de sua experiência na condução do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI) de Lisboa e do Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia. No desenho do reposicionamento internacional de um Portugal democrático pós-salazarista, empenhou-se numa atualizada parceria estratégica lusobrasileira, no significado para Portugal da sua inserção na Europa comunitária.

Tem muita vivência do nosso país, de suas relações internacionais e das negociações UE-Mercosul. Foi um muito bem-sucedido professor colaborador do IRI-USP (2014-2015). A rede do Foro Euro latino-americano pela qual foi responsável catalisou iniciativas e experiências. Estas darão lastro adicional ao tema da Cátedra José Bonifácio, que será objeto de sua atividade na USP, voltada para o papel da Europa e América Latina no contexto da atual polarização mundial.

Este livro, coordenado por Vasconcelos e organizado por Cristina Soareanu Pecequilo e Leonardo Costa, é o resultado de quase um ano de trabalho que o catedrático desenvolveu junto a alunos de pós-graduação da USP. Uma experiência que, certamente, fará diferença na vida acadêmica

2. Os depoimentos de Renato Janine Ribeiro e Celso Lafer, reproduzido na sequência, foram dados em novembro de 2023 ao Centro Ibero-americano (Ciba) da USP, núcleo de apoio à pesquisa responsável pela gestão da Cátedra José Bonifácio. Encontram-se referidos em matéria publicada no *Jornal da USP*. Cf. Michel Sitnik, “Álvaro de Vasconcelos é o Novo Titular da Cátedra José Bonifácio”, *Jornal da USP*, 24 nov. 2023, disponível em: <https://jornal.usp.br/institucional/alvaro-de-vasconcelos-e-o-novo-titular-da-catedra-jose-bonifacio/>, acesso em: 10 set. 2024.

desses pesquisadores, assim como fez na minha, com Nélida Piñon, há quase dez anos.

Agradeço ao professor Pedro Dallari por esta oportunidade de participar de tão importante obra e poder fazer parte desta história!

Regresso à USP

ÁLVARO VASCONCELOS

Comecei a minha colaboração com a Universidade de São Paulo (usp) em 2014, numa primeira fase como professor colaborador, depois de forma mais intermitente. Nestes dez anos, a usp, em particular o Instituto de Relações Internacionais (IRI), passou a ser um local de pertença. Daí que o meu regresso seja natural, mas certamente entusiasmante. Um momento poético, para utilizar a expressão querida de Edgar Morin, cujo pensamento complexo é tão essencial nestes tempos de bolhas e bolhinhas, de reações imediatas, de tanto pensamento automático negativo.

Nos últimos quarenta anos, o Brasil foi-se tornando, pouco a pouco, uma pátria da minha aventura intelectual e humana. Vi a sua democracia consolidar-se, o país a começar a enfrentar a sua enorme dívida social, com Fernando Henrique Cardoso e Lula, mas também com Dilma, a finalmente procurar superar o terrível legado da escravatura. Tive o privilégio de percorrer esses anos em diálogo constante com pensadores, alguns dos quais já desaparecidos, como Eduardo Lourenço, Hélio Jaguaribe, José Guilherme Merquior ou Marco Aurélio Garcia, que me fizeram entender o enorme contributo da reflexão brasileira para a comunidade internacional.

Mas foram os anos de 2014 a 2018, ou seja, o antidemocrático processo de destituição de Dilma e a ascensão ao poder de Bolsonaro, que definitivamente me fizeram passar a incluir o Brasil como uma das minhas múltiplas identidades, a considerar o seu destino como parte do meu destino. Foi o risco que a democracia brasileira corria, de que tive plena consciência, desde o 26 de outubro de 2014, dia em que Dilma foi reeleita e os derrota-

dos não aceitaram o resultado das eleições, que me tornou definitivamente também brasileiro. A chegada ao poder de Bolsonaro, admirador dos métodos da ditadura militar, apesar de previsível, foi um enorme choque. A vitória de Lula em 2022 e o fracasso da tentativa de golpe de janeiro de 2023 mostraram, à semelhança da eleição de Biden, em 2020, que a vaga autocrática pode ser contida.

Em outubro de 2023, tinha acabado de publicar o segundo volume de *Memórias em Tempo de Amnésia*, dedicado ao meu exílio parisiense, e estava já a planear as *Memórias do Futuro*, que deve terminar essa trilogia. O telefone tocou e ouvi a voz do meu amigo, o professor Pedro Dallari, que me propunha que eu assumisse a Cátedra José Bonifácio. Eu conhecia bem a cátedra e o seu prestígio. Tinha acompanhado o trabalho de dois notáveis intelectuais, o economista uruguaio Enrique Iglesias e a escritora Nélida Piñon, cujo espírito iconoclasta e relacionamento com os investigadores me inspiraria. O convite vinha do professor Pedro Dallari, com quem partilhara as esperanças e as tragédias das revoluções árabes de 2011, das favelas do Cairo às ruelas do belo Souk de Túnis, partilha que criou entre nós uma enorme cumplicidade e amizade. Já em 2014 Pedro Dallari tinha criado as condições para eu atravessar o Atlântico. Na sua enorme generosidade, continuava a considerar a minha experiência poder ser útil a esta universidade. Tal como em 2014, a minha travessia contava com o apoio do professor Celso Lafer, com quem há décadas compartilho a convicção de que as relações entre a União Europeia e o Mercosul deveriam ser uma trave mestra de uma ordem internacional mais inclusiva e protetora dos direitos humanos. Também outro grande amigo, o professor Renato Janine Ribeiro, com quem tenho debatido intensamente as vias para travar a vaga autocrática e defender a síntese da revolução portuguesa – liberdade com justiça social –, expressou o seu apoio.

A minha passagem pela USP, em 2014-2015, tinha-me dado a possibilidade não só de lecionar mas também de desenvolver dois projetos que conservam uma enorme atualidade e deram origem a dois livros: *O Brasil nas Ondas do Mundo*, publicado pela Universidade de Coimbra, onde José Bonifácio, o patrono desta cátedra, estudou e foi professor, e *Brasil e Médio Oriente: O Poder da Sociedade Civil*, publicado pelo IRI-USP.

O tema a que dedicaria esta 11ª edição da cátedra, como ficou acordado com o professor Pedro Dallari, representava uma possibilidade excepcional de dar continuidade a anos de reflexão sobre a necessidade de conferir substância política às relações entre a União Europeia e a América Latina, agora num contexto de graves ruturas e em que o imperativo de defender os valores da nossa humanidade comum se impunha.

A minha decisão de aceitar o desafio da cátedra veio a comprovar-se plenamente certa. Conteí com uma equipe de jovens investigadores de grande qualidade, abertos a uma reflexão que fugisse aos dogmas do pensamento único, para quem a utopia não é um desvario intelectual, mas o horizonte necessário para construir um mundo melhor. Para a concretização da nossa nobre ambição, foram também essenciais o saber académico e o enorme empenho da professora Cristina Pecequilo e do professor Leonardo Costa.

A cátedra permitiu também integrar na reflexão as comemorações dos cinquenta anos da revolução portuguesa de 1974, que deu início a uma terceira vaga democrática, cujos reflexos na América Latina se fizeram sentir nos anos 1980, com o fim das ditaduras militares. No seminário que organizamos no IRI, para refletir sobre as lições para as democracias atuais, foi possível sublinhar a necessidade de um trabalho de memória sobre o colonialismo e a escravatura na Europa e no Brasil, para desconstruir as narrativas que facilitam a desigualdade e o perenizar do racismo e da desigualdade.

Ao assumir a cátedra, na cerimónia na USP, em presença do reitor da universidade e do ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal de então, João Cravinho, sublinhei que seríamos guiados na nossa ação pelo pensamento humanista dos iluministas. Na ocasião, afirmei que seríamos inspirados pelo pensamento e pela vida do patrono desta cátedra: José Bonifácio, cidadão de múltiplas identidades, como todos nós, homem de dois mundos, filho do iluminismo europeu, abolicionista convicto, grande obreiro da independência brasileira. Num momento em que cresce o obscurantismo, mas também a consciência do perigo que ele representa para a democracia e mesmo para o saber universitário, os ideais das luzes

de José Bonifácio são certamente o alicerce seguro para as relações entre a Europa e a América Latina.

Numa nota pessoal, lembrei os seis anos de exílio em França de José Bonifácio. Também, como ele, por recusar a tirania e o colonialismo, eu me exilei durante seis anos, em Paris, cidade de asilo, onde, depois do golpe de 1964, tinham encontrado refúgio muitos brasileiros.

Agora que os nossos trabalhos chegam ao seu termo, posso afirmar que valeu a pena. Espero que todos os que me acompanharam e os leitores deste livro possam dizer o mesmo.

Apresentação dos artigos deste livro: as contribuições de especialistas e pesquisadores

CRISTINA SOREANU PECEQUILO ■ LEONARDO COSTA

Em 2023, a Universidade de São Paulo (USP) convidou Álvaro Vasconcelos para ser o titular da Cátedra José Bonifácio (CJB). O catedrático estabeleceu como tema da 11ª edição da CJB explorar os desafios sociais, políticos, econômicos e culturais existentes para a cooperação entre a Europa e a América Latina. Cooperação que considera fundamental à construção de um novo multilateralismo inclusivo, com um rosto humano. Multilateralismo que deve ser capaz de, como afirmou no discurso inaugural, enfrentar os desafios sociais, da democracia e dos direitos humanos, do crescimento, da desigualdade de renda, do meio ambiente e da paz que afetam a humanidade no presente. Multilateralismo que represente uma ruptura de um contexto mundial que é, também em suas palavras do discurso inaugural, de polarização regional. A sua ideia era a de conseguir refletir, a partir desta 11ª edição da CJB, sobre um conjunto de prioridades e recomendações para a referida cooperação.

O tema é familiar ao percurso profissional do catedrático. Entre 2007 e 2012, Vasconcelos foi diretor do European Union Institute for Security Studies (EUISS), sediado em Paris, França. Antes, entre 1980 e 2007, foi cofundador e diretor do Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais (IEEI), sediado em Lisboa, Portugal. Dentre as iniciativas lançadas pelo IEEI, coordenadas por Vasconcelos, salienta-se a criação do Fórum Euro-Latino-Americano, cujo intuito foi, desde o início, o de desenvolver uma perspectiva comum para a ordem internacional pós-Guerra Fria, entre a União Europeia e o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Desde 1992 até a primeira década do século XXI, o Fórum Euro-Latino-Americano pro-

moveu uma intensa atividade de debate, investigação e publicações. O catedrático desenvolveu, no contexto do fórum, em colaboração com outros analistas europeus e latino-americanos, os conceitos de integração aberta, de novo multilateralismo e de multirregionalismo, que estão no centro das suas reflexões sobre a União Europeia e suas relações com o Mercosul. Mais tarde, no EUISS, prolongou essa reflexão, desenvolvendo os conceitos de novo multilateralismo inclusivo e de multilateralização da multipolaridade, conceitos orientadores da sua atividade nesta 11ª edição da CJB.

Este livro, portanto, reflete esses temas e objetivos, que igualmente foram objeto das quatro sessões de encontro com os pesquisadores da CJB e de dois dos seminários promovidos ao longo do período. As contribuições do livro, tanto da parte dos especialistas quanto dos pesquisadores, resultaram das propostas apresentadas pelo catedrático, sendo que todos os artigos, da primeira e da segunda parte, foram redigidos no primeiro semestre de 2024.

O grupo de pesquisa da 11ª edição da CJB foi formado em dezembro de 2023 por 54 pesquisadores selecionados, o que demonstra a vitalidade do projeto e a adesão dos pesquisadores ao tema proposto pelo catedrático. Convidados a apresentar as suas reflexões e a fazer propostas de artigos para o livro, os pesquisadores mostraram um elevado entusiasmo. O processo de seleção dos artigos dos pesquisadores teve três etapas e não foi fácil, tendo em conta a grande relevância das contribuições. Na primeira etapa, 41 pesquisadores enviaram um resumo ampliado das suas propostas e obtiveram uma primeira avaliação dos organizadores. Na segunda etapa, foram recebidas e avaliadas pelos organizadores 33 propostas de artigos dos pesquisadores. Na terceira e última etapa, foram recebidas 22 propostas e selecionadas dez pelos organizadores e pelo catedrático para serem incluídas no livro. Nesse processo foi muito importante a colaboração da professora Marina Gusmão de Mendonça, pela partilha que fez da sua experiência como organizadora do livro da 10ª edição da CJB ao lado de Fernando Belasco, e não só.

O livro da 11ª edição da CJB, como é tradição, divide-se em duas partes. A primeira parte, intitulada “A Agenda da Convergência: Para Além das Fraturas Globais”, começa com um artigo introdutório e integrador,

que define o tom da obra, escrito pelo catedrático Álvaro Vasconcelos. É seguido pelas contribuições dos especialistas convidados pelo catedrático, em torno de dois eixos: “As Relações Europa-América Latina num Mundo Pós-hegemônico” e “Europa e América Latina: Humanidade Comum e Patriotismo Terrestre”. Por sua vez, a segunda parte, “Ampliando a Agenda da Convergência”, é composta de contribuições dos pesquisadores e se estrutura em quatro eixos: “Democracia”; “Direitos Humanos e Cultura”; “Mudança Climática”; e “Guerra e Segurança”.

Na primeira parte, no artigo introdutório, “O Multilateralismo Inclusivo e Humanista: Um Projeto Euro-latino-americano”, Álvaro Vasconcelos propõe um novo multilateralismo inclusivo e humanista, como alternativa às crescentes e perigosas fraturas mundiais e nacionais, fraturas que impedem respostas adequadas aos desafios que se colocam no presente à humanidade comum. A cooperação entre União Europeia e América Latina é um pilar essencial de suporte a esse novo multilateralismo humanista, como demonstram as contribuições deste livro. A convergência necessária para que a globalização humana regule a globalização tecnoeconômica e financeira deve ir além de acordos de livre comércio, incluindo questões como as da paz mundial, da reforma das instituições de governança mundial, da garantia de um clima estável para a humanidade, da garantia dos direitos humanos, da estabilização democrática e da pluralidade cultural.

Em relação a esta última, o catedrático considera que as fraturas culturais herdadas da colonização, que alguns autores apontam como divisoras das duas regiões mundiais, estão presentes no seio de cada uma delas. Reconhecer esse fato, em um quadro de cooperação estreita, ajudaria à afirmação dos princípios da humanidade comum. Mas, se é verdade que os populismos etnocêntricos da extrema-direita europeia e latino-americana colocam desafios importantes à cooperação entre os Estados da União Europeia e os da América Latina, também é verdade que a ligação entre as duas regiões ultrapassa, e muito, a cooperação entre Estados. Tal cooperação se traduz em uma cooperação entre sociedades civis na sociedade civil mundial, essencial para construir um mundo melhor.

Segue-se o primeiro eixo, “As Relações Europa-América Latina num Mundo Pós-hegemônico”, que é composto de sete artigos, de Arancha

González Laya, João Cravinho, Cristina Soreanu Pecequilo, Feliciano de Sá Guimarães e Daniel Buarque, Bertrand Badie, Félix Peña e Leonardo Costa e Paulo Osório.

Arancha González Laya, no artigo “América Latina y Unión Europea: Socios Imprescindibles”, destaca a importância da relação entre América Latina e União Europeia num mundo de crescente rivalidade entre os Estados Unidos e a China. Ambas as regiões mundiais procuram um espaço próprio no contexto da polarização mundial e têm muito a ganhar, na conquista desse espaço, com uma cooperação estreita. Por exemplo, a América Latina, com os seus 1 300 milhões de habitantes, oferece à União Europeia oportunidades de diversificação econômica, de investimento com baixo risco geopolítico, de capital humano e de avanços na transformação digital. Por seu lado, a União Europeia pode ajudar a proteger interesses comerciais e investimentos da América Latina. Mas a cooperação entre América Latina e União Europeia não se esgota no aumento da resiliência econômica das duas regiões. É também essencial à cooperação internacional e ao enfrentamento dos desafios climáticos, democráticos e sociais do mundo em que vivemos.

João Cravinho, em “Multilateralismo: Crónica de Degradação e Transformação”, argumenta que o mundo assiste, no século XXI, a uma erosão de uma ordem internacional sustentada no multilateralismo e inspirada pelos Estados Unidos. Alguns fatores para isso são a sua falta de inclusão e o baixo investimento realizado, em particular pelos estadunidenses. Membros do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) permitem a guerra em outros países e territórios e bloqueiam as decisões desse órgão. A própria Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) é colocada em xeque. Nas últimas três décadas, a desregulamentação do uso da força afastou o mundo dos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional. Os entendimentos (formais e informais) desenvolvidos durante a Guerra Fria para o controle de armamentos não envolviam a China. Hoje, a situação é de escassez de mecanismos para esse controle, aos quais se somam tecnologias disruptivas que transformam o pensar e as guerras. Neste século, a promoção dos direitos humanos pelas Nações Unidas tem recuos. Já a gestão da crise climática registou avanços

importantes na cooperação multilateral (mesmo que insuficientes), apesar da degradação da ordem internacional e do conservadorismo crescente dos Estados Unidos. A Organização Mundial do Comércio (OMC) já teve melhores dias. A arquitetura financeira e a responsabilidade fiscal internacional precisam de ser repensadas (e estão a sê-lo), no sentido de contribuir para os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) da Agenda 2030 das Nações Unidas. A União Europeia, que se consolidou no cenário internacional como uma expressão geograficamente contida do multilateralismo, também tem desacelerado e, com isso, comprometido as suas possibilidades de cooperação com outras regiões do mundo, como a América Latina. Para o autor, o multilateralismo é necessário, mas enfrenta, no presente, desafios importantes, até porque há quem conteste a sua legitimidade e eficácia. Para sobreviver, requer abordagens inovadoras e um compromisso renovado.

Cristina Soreanu Pecequilo, no artigo “A Triangulação Estratégica na América Latina: Estados Unidos, China e União Europeia”, considera que o século XXI tem-se caracterizado por crises multidimensionais, causadas por inflexões de modelos econômico-sociais, polarizações políticas e disputas estratégicas. Tradicionalmente mais influenciada pelos Estados Unidos e pela Europa, uma América Latina, no presente, fragmentada depara-se com uma nova realidade devido à presença geopolítica e geoeconômica da China. O artigo analisa a situação da América Latina no quadro das triangulações estratégicas da região entre os Estados Unidos, a China e a União Europeia, no período 1989-2024, e de que forma a reconfiguração do poder global em curso a afeta. O período de análise é subdividido em três: o da Era Neoliberal do pós-Guerra Fria (1899-1999), o da Onda Rosa (2000-2010) e o das polarizações e crises (2011-2024). O primeiro subperíodo foi dominado pela influência dos Estados Unidos e pelas reformas neoliberais. O segundo subperíodo foi marcado pelo avanço de governos progressistas de esquerda e centro-esquerda, pela preocupação de reverter a agenda neoliberal e recuperar o papel do Estado na economia e na sociedade, pelas parcerias comerciais com a China e pela agenda Sul-Sul. O terceiro subperíodo tem sido caracterizado por recuos e disputas políticas, internas e externas, no quadro de um cenário internacional polari-

zado entre os Estados Unidos e a China. Nos três predomina um padrão de subordinação da América Latina nas relações bilaterais – birregionais – e multilaterais desenvolvidas. O segundo subperíodo foi, todavia, aquele em que a cooperação intrarregional mais avançou. Em todo o período de análise, a União Europeia manteve uma posição secundária, reproduzindo iniciativas prévias, sem avanços estratégicos.

Feliciano de Sá Guimarães e Daniel Buarque, em “Brasil entre o Ocidente e o Sul Global: Ambiguidade Estratégica e Grandes Potências”, discutem a pertença do Brasil, em termos de imaginário, ao Ocidente (por vezes designado de Norte Global) e ao Sul Global. Os autores defendem que, sendo verdade que uma parcela importante dos brasileiros e da elite política se identifica com o Ocidente, também é verdade que outra parcela se identifica com o Sul Global. O fato alimenta, segundo os autores, uma ambiguidade estratégica do país na cena internacional, que é vista pelas grandes potências (do Ocidente e do Sul Global) mais como falta de uma definição clara sobre o que o Brasil quer ser na ordem internacional do que como um posicionamento estratégico firme do país nessa mesma ordem.

Bertrand Badie, no artigo “Le système international, le Sud Global et l’Europe : la bataille de sens”, começa por indicar que o conceito de Sul Global surgiu em 1969, devido ao ensaísta e militante estadunidense Carl Oglesby (1935-2011), convencido de que o poder dos Estados Unidos no mundo estava sendo questionado por novas forças e atores. A Europa também foi apanhada de surpresa por essa emergência do Sul Global, que contrapôs à verticalidade das relações internacionais, persistente nos espíritos ocidentais, uma horizontalidade que tem as suas ambiguidades. Do ponto de vista do Sul, o conceito, subjetivo e militante, sustenta-se em uma memória de dominações, humilhações e ressentimentos e também no desejo de ganhar um papel relevante no sistema internacional. Para o autor, a diplomacia russa soube aproveitar, oportunisticamente, o conceito mais tarde inventado por economistas da Goldman Sachs de economias emergentes ou Brics (sigla que unia o Brasil, a Rússia, a Índia, a China e a África do Sul) para se inserir no Sul Global, obter benefícios diplomáticos e evitar o seu isolamento. Já as diplomacias ocidentais não

demonstraram ter a mesma flexibilidade. Presas a uma identidade ocidental superestimada, que advém do seu passado colonial e da Guerra Fria, elas possuem a tendência de responder à novidade revivendo práticas antigas, tentando consolidar os ganhos de um passado que já não existe, em vez de procurar se adaptar a um novo mundo. Na União Europeia, os Estados-membro, pressionados por suas próprias divisões, oscilam entre a incompreensão e a incapacidade de engajar este novo mundo, ausente de seu tabuleiro estratégico.

Félix Peña, em “Las Estrategias de Inserción Comercial Internacional de Países Latinoamericanos”, aborda a crescente tensão entre ordem e desordem internacional e destaca três planos essenciais à inserção externa dos países da América Latina: (i) o redesenho das regras da OMC, em particular, para os países em desenvolvimento; (ii) a existência de estratégias nacionais de inserção global desses países; e (iii) a cooperação econômica regional, de que o Mercosul é um exemplo. Segundo o autor, o mundo está a enfrentar os desafios de uma nova etapa do comércio internacional, impulsionada pelo crescimento populacional e pela conectividade global e mudanças tecnológicas. A relação entre o Mercosul e a União Europeia transcende o aspecto econômico e comercial, com questões políticas e estratégicas. O debate sobre o caminho a seguir nessa relação deve ser pluralista, multidimensional e prático, considerando as ações necessárias e possíveis. O autor aborda em seguida a experiência de integração regional dos países latino-americanos nas últimas seis décadas. A discrepância entre resultados concretos e objetivos formais foi grande, o que gerou ceticismo em relação à ideia de integração regional na América Latina. A integração regional visa, em geral, promover a paz, a estabilidade política e uma melhor conexão entre os mercados nacionais e os sistemas produtivos dos países participantes. Para tornar sustentáveis esses processos, é necessário ter estratégias nacionais, equilibrar flexibilidade e previsibilidade, adaptar objetivos, envolver a sociedade civil e garantir eficácia nos mecanismos de controle e solução de conflitos. Isso se aplica ao impulsionar a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), sendo que a participação de Cuba num acordo regional integral latino-americano é, segundo o autor, uma prioridade para a América Latina.

Leonardo Costa e Paulo Osório, no artigo “A Agricultura Europeia e o Acordo entre Mercado Comum do Sul e União Europeia: Os Desafios”, analisam os protestos recentes dos agricultores europeus e o impasse comercial agrícola a que parece estar votado o acordo entre Mercosul e União Europeia de 2019. Os protestos são variados e têm pouco a ver com o referido acordo. Justificam-se mais pela guerra na Ucrânia, a inflação, a posição frágil dos agricultores nas cadeias de valor em que operam, os pagamentos da Política Agrícola Comum (PAC) Pós-2020 e a gestão de todos esses fatores pelas instituições europeias, que, em conjunto, se traduzem na redução das margens de operação e rendimentos dos agricultores europeus. Na União Europeia, há subsetores agrícolas que ganham com o acordo, como o de leite, e outros que perdem, como o de carne bovina. Todavia, os problemas agrícolas existentes na região com o acordo seriam facilmente resolvidos em seu quadro e dos pagamentos da PAC. Isso não significa, segundo os autores, que o acordo não possa ser melhorado, em particular no sentido de proteger melhor o meio ambiente e a pequena agricultura na União Europeia e na América Latina. Sobre a PAC, que surge em 1962 como a primeira das políticas europeias, o texto fornece uma análise histórica da evolução dessa política e dos respectivos pagamentos, desde as suas origens até ao presente.

Depois, o segundo eixo, “A Europa e a América Latina: Humanidade Comum e Patriotismo Terrestre”, apresenta seis artigos, de Renato Janine Ribeiro, Gonçalo Marcelo, Raffaele Marchetti, Paulo Magalhães, Maria Fernanda Espinosa Garcés e Augusto Lopez-Claros.

Renato Janine Ribeiro, no artigo “A Democracia perante o Desafio Populista e Iliberal (e Sua Contestação) na Europa e na América Latina”, inicia seu argumento afirmando que o populismo se define por apelar diretamente ao povo, sem mediações institucionais. E que, no Brasil, políticos como João Goulart (1919-1976), de esquerda, e Adhemar de Barros (1901-1969), de direita, foram associados ao populismo. O termo populismo é pejorativo e, hoje em dia, usado como eufemismo para designar a extrema-direita. Não existe termo equivalente para designar o elitismo neoliberal. Enquanto o populismo é denunciado, o referido elitismo passa muitas vezes como aceitável. O populismo da extrema-direita pode ser

entendido como uma atualização do “demótico”, um poder que tem o povo como público, mas não como protagonista.

Segundo o autor do artigo, a democracia liberal tem os seus méritos, e o seu surgimento associa-se ao do capitalismo, mas o projeto democrático tem de ir além das limitações que lhe são impostas pelo modo de produção do capitalismo (que, entre outros, convive mal com salários elevados). Mas as escolhas políticas do mundo em que vivemos tendem a valorizar mais questões de bem-estar do que imperativos éticos e, assim, assiste-se a uma dinâmica de realinhamentos políticos e ideológicos cuja consequência tem sido o recuo do liberalismo e da social-democracia. É a crise financeira global de 2008, com epicentro nos Estados Unidos, que está na base do ressurgimento da extrema-direita no mundo. Avanços democráticos de décadas estão sendo colocados em risco com os retrocessos políticos a que assistimos em várias partes do mundo. Uma economia em queda exclui muitos dos anteriormente incluídos e cria um barril de pólvora, onde velhos e novos excluídos seguem quem se disponha a mudar as regras do jogo. Líderes autoritários emergem, milícias e apelos às armas espalham-se, o ódio ao “outro” ressurge. O individualismo e a religião neopentecostal têm desempenhado papéis importantes nessa dinâmica. A lavagem cerebral que impede o diálogo é um dos motivos do sucesso pelo qual esses líderes políticos ameaçam a democracia. O autor conclui afirmando que um consenso sobre fatos e valores básicos é essencial para a saúde da democracia. Enfrentar o extremismo convida a retomar o diálogo sem soberba, a investir em políticas públicas de inclusão e a transformar o combate à exclusão em ação política ética. Convida a lutar pelo imaginário e pelas emoções das pessoas. Convida, por fim, a uma educação para a cooperação.

Gonçalo Marcelo, em “Desafios à Democracia Liberal na Europa”, promove uma reflexão sobre os desafios à democracia liberal na União Europeia, na óptica da filosofia social e política e explorando a relação entre democracia, liberdade, direitos humanos, participação política e os desafios colocados por neoliberalismo, extrema-direita, tecnocracia e epistocracia. A democracia liberal é para o autor uma criação histórica contingente e frágil que, na sua relação com os direitos humanos, se

constituiu numa base normativa e inspiradora de movimentos sociais na União Europeia. No rescaldo da última onda de democratização mundial, a democracia está no presente sob a ameaça da tecnocracia neoliberal e da ascensão da extrema-direita. Em um quadro de polarização política, as democracias têm de prestar atenção à qualidade da informação e à aquisição do conhecimento. É verdade que uma maior participação política é um indício de qualidade e vitalidade democrática. Todavia, em certos contextos, a diminuição da abstenção reforça tendências antidemocráticas, paradoxo que urge enfrentar. O autor conclui que não queremos sociedades apáticas nem hiperconflituosas (nas quais o desacordo político é substituído pelo desrespeito pela diferença). Pelo contrário, queremos sociedades em que o desacordo político seja produtivo e a participação da sociedade civil seja um fator de progresso que minimize as falhas da política institucional.

Raffaele Marchetti, no artigo “Global Civil Society”, estabelece uma fronteira entre espaços, do que é governo (ou emanção de governos) e o que não é, como a sociedade civil, organizações sociais, o mercado e a família. A sociedade civil abrange assim variadas organizações não governamentais, incluindo grupos comunitários, grupos indígenas, movimentos sociais, a mídia, grupos de interesse, organizações religiosas, acadêmicas, ambientais, grupos de reflexão, associações com os mais diversos fins, fundações e outros grupos. Nas últimas décadas, assistiu-se no mundo a um enfraquecimento dos governos e, em simultâneo, a um ganhar de relevância no sistema global dessas organizações da sociedade civil mundial. Elas têm sido cada vez mais ouvidas e chamadas a participar, pelo poder político, nas mais diversas decisões. Algumas dessas organizações da sociedade civil ganharam mesmo uma projeção global. Todavia, existe um desequilíbrio: as organizações da sociedade civil mundial com maior ativismo político e influência na cena mundial provêm mais do Norte Global do que do Sul Global. De fato, não se pode descartar a maior vitalidade relativa da sociedade civil na primeira região. Mas isso, diz o autor, está a mudar. O fortalecimento da sociedade civil do Sul Global e a partilha do palco mundial dessa sociedade civil com a sociedade civil do Norte Global poderá levar à constituição de verdadeiras organizações transnacionais da

sociedade civil mundial, que combinem os recursos do Norte Global com a sensibilidade do Sul Global.

Paulo Magalhães, em “O Sistema Climático e o Momento Cosmopolita da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (Rio-92)”, aponta o reconhecimento da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro (RJ), em 1992, como a maior e mais cosmopolita conferência ecológica da história. Conhecida como Rio-92 ou Eco-92, deu origem a três convenções-quadro: Alterações Climáticas, Desertificação e Biodiversidade. O autor debruça-se sobre a primeira dessas convenções, discutindo, de um ponto de vista jurídico, o sistema climático que a Eco-92 definiu como sendo “o conjunto da atmosfera, hidrosfera, biosfera e litosfera e suas interações” e cujo território é o do planeta como um todo. A atmosfera, como “envelope de gases” que rodeia a Terra, é dinâmica e flutuante, com gases que se movem constantemente, sem ter em conta as fronteiras territoriais dos Estados, constitui um aspecto funcional que se distingue dos referidos territórios. A distinção permite, juridicamente, estabelecer o clima estável do Holoceno como um bem que é de toda a humanidade.

A tragédia das alterações climáticas resulta, assim, da degradação desse bem não territorial (ou cujo território é o planeta), bem que tem um carácter intangível, indivisível e não apropriável por cada um dos Estados, mas depreciável. Juridicamente, o clima estável está conceptualmente definido, mas por concretizar. É *res nullius*. Magalhães acresce que a tentativa de controlar os fluxos de emissões (e no limite conseguir a neutralidade carbônica) não é suficiente para o assegurar, pois não garante um mínimo de estoque do clima estável (ou um máximo do estoque nocivo que é o CO₂ acumulado na atmosfera). É necessária uma abordagem que leve em conta os fluxos, os efeitos acumulativos ao longo da história e as responsabilidades diferenciadas. Estando o mundo à beira do colapso climático, a Europa, que é dos continentes que mais sofre com as alterações climáticas e com maiores responsabilidades históricas, deveria liderar pelo exemplo. O Acordo Mercosul-União Europeia poderia ensaiar os alicerces de um acordo global para impulsionar uma economia regenerativa, uma econo-

mia capaz de iniciar o processo de restauro do sistema climático e/ou do estoque do clima estável.

Maria Fernanda Espinosa Garcés, no artigo “From Vulnerability to Resilience: Fostering a Unified Approach to Climate Action in Latin America and the Caribbean”, aborda os problemas graves que a região da América Latina e do Caribe, uma das mais vulneráveis aos impactos das alterações climáticas, enfrenta com o aumento da poluição, as alterações climáticas e a perda de biodiversidade, problemas agravados por sua desigualdade de rendimentos extrema e pela pobreza. A região assumiu um compromisso com a neutralidade carbônica em 2050. Todavia, enfrenta diversos obstáculos para atingir essa meta, que incluem objetivos de desenvolvimento que competem entre si, a desconexão existente entre as políticas estabelecidas e a sua implementação, a incerteza climática, o déficit crônico de financiamento das iniciativas climáticas e a recessão democrática. A autora defende a necessidade urgente de uma visão unificada da problemática pelos países e uma resposta abrangente e coordenada deles que garanta o financiamento adequado de iniciativas climáticas críticas, promova parcerias entre regiões e a partilha de recursos, fortaleça o papel das cidades na mitigação das alterações climáticas, aborde as lacunas de implementação das políticas ambientais nos diferentes níveis governamentais e integre perspectivas de gênero, de forma a dar mais poder às mulheres, enquanto partes interessadas e elementos-chave na ação climática.

Augusto Lopez-Claros, em “Creative Financing for a Greener Future”, aborda aspectos práticos do financiamento do investimento necessário à transição energética, para uma economia mais à base de energias renováveis e para um futuro sustentável, assim como questões inerentes à governança do sistema de cooperação mundial, num mundo que já ultrapassou vários dos seus limites biofísicos e tarda em mudar sua arquitetura de governança. O autor discute diversos incentivos, em particular impostos sobre o carbono, uma taxa Tobin sobre as transações financeiras e o uso dos Direitos Especiais de Saque do Fundo Monetário Internacional (FMI), mostrando que todos podem ser extremamente eficazes. Os impostos sobre o carbono são pouco populares. Aspectos de economia política, redistributivos e de transparência, precisam ser levados em

conta na sua aplicação. Destaca que a província de British Columbia, no Canadá, constitui um bom exemplo de uma implementação com sucesso. A mencionada taxa Tobin sobre transações financeiras não só ajudaria a controlar fluxos especulativos de capitais como não precisaria de ser muito elevada, tendo em conta o crescimento que se deu da economia financeira mundial nas últimas décadas. Já os Direitos Especiais de Saque constituem uma forma de o FMI emprestar liquidez à economia mundial. Debaixo da figura do “fundo de resiliência e sustentabilidade”, vários países desenvolvidos assumiram compromissos para afetar parte dos seus Direitos Especiais de Saque a países em desenvolvimento, com objetivos que incluem a adaptação e a mitigação climática. Por fim, o autor refere-se à arquitetura do sistema de cooperação internacional presente, afirmando que foi desenhada no final da Segunda Guerra Mundial e está na base da Carta das Nações Unidas, da criação do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral e, ao longo das décadas seguintes, do desenvolvimento de uma série de instituições multilaterais de apoio, como o Banco Mundial e o FMI. De muitas formas esse sistema de cooperação internacional foi bem-sucedido. Todavia, o mundo mudou e o sistema precisa de ser revisitado e reinventado, também para melhor servir o propósito de financiar o investimento referido.

Na segunda parte do livro, “Ampliando a Agenda de Convergência”, são apresentados artigos selecionados escritos pelos pesquisadores da 11ª edição da CJB. Agrupados em quatro eixos, “Democracia”, “Direitos Humanos e Cultura”, “Mudança Climática” e “Guerra e Segurança”, esses artigos abordam temas de alta relevância para as interações entre América Latina e União Europeia, desvendando sua natureza e potencialidades.

Abrindo o primeiro eixo, “Democracia”, o artigo “A Promoção da Democracia na Cooperação Multilateral: Uma Análise Comparativa entre Estratégias da Organização dos Estados Americanos e da União Europeia”, de Antonio Cavalcante, apresenta ao leitor um estudo sobre dois organismos multilaterais de diferentes origens e naturezas. Enquanto a Organização dos Estados Americanos (OEA) emerge sob a sombra da hegemonia estadunidense na Guerra Fria e busca sua atualização após a Queda do Muro de Berlim até o atual século XXI, com um foco nos temas da governança e

da estabilidade regional, a União Europeia surge em um contexto pós-bipolaridade, com agendas abrangentes na política, sociedade e economia, indicando um caminho que pode trazer aprendizados a sua contraparte latino-americana.

Também no campo de aprendizados e desafios contemporâneos, em sua contribuição “Judiciário e Democracia na Nova Ordem Mundial: Neoconstitucionalismo e Judicialização da Política em Meio à Ascensão Antidemocrática”, Gabriel Beré Motta analisa um dos fenômenos mais complexos do sistema internacional contemporâneo: a ascensão da extrema-direita na política com seu perfil antidemocrático, no âmbito do chamado neoconstitucionalismo. O autor mapeia algumas das principais forças desse movimento na Europa e no Brasil e a importância de que esse fenômeno seja mais bem compreendido em um cenário de crise social e econômica. Lembra ao leitor que o combate às consequências desse fenômeno de radicalização e desconstrução democrática não nos exige de compreender as suas causas.

Ainda no eixo da democracia, as considerações de João Furio Novaes, em “A Erosão do Comum: Polarização, Novas Ferramentas da Escrita e Regulamentação das Plataformas Digitais na Europa e na América Latina”, destacam o crescente poder das plataformas digitais no debate político. O autor avalia como esse poder afeta o debate político e como a ressignificação de conteúdos e formas de escrita e divulgação de conteúdos carece de maior regulamentação e análise crítica. Por todo o mundo, a reprodução de novas práticas de comunicação afetadas, e produzidas, pela tecnologia detém impactos sobre a sociabilidade e os regimes democráticos.

Chegando ao segundo eixo, os artigos dos pesquisadores enfocam temas essenciais aos regimes democráticos: os direitos humanos e a cultura. Abrindo essa agenda de pesquisa, Eduardo Aleixo Monteiro, em “O Retorno de Bens Culturais à América Latina: A Curadoria como Dramaturgia e os Museus Universais”, aborda um tema que se mostra cada dia mais presente nas relações entre países do Sul e do Norte: a apropriação cultural de bens culturais em contextos históricos prévios de dominação colonial. A questão da repatriação de bens culturais é abordada por meio de estudos de caso específicos, assim como da legislação vigente. O papel do Brasil

no processo, as dualidades de seu comportamento e as visões europeias sobre o tema trazem elementos provocativos para o estabelecimento de cooperação na área e a superação de antigas práticas.

Na sequência, abordam-se algumas das questões mais sensíveis atualmente nos direitos humanos: as populações deslocadas. O artigo “Novo Pacto sobre Migração, Regulamentos de Dublin e de Schengen e Asilo na União Europeia: Percepções Europeias e Latino-americanas em um Mundo Pós-hegemônico e Policêntrico”, de Karl-Albert Diniz-de-Souza, por meio de uma análise comparativa das políticas de migração e asilo da União Europeia e da América Latina, propõe uma reflexão sobre os regulamentos de Dublin e Schengen no âmbito europeu, contrastando os diferentes tratamentos aplicados a cidadãos de diversas origens, particularmente o tratamento aplicado às populações ucranianas. Esse tratamento traz desafios não só para a cooperação com a América Latina como com todo o Sul Global; ademais, evidencia a discussão sobre o tratamento humanitário dado a refugiados.

Luar Sateré-Mawé, em “Evolução Histórica dos Direitos Humanos dos Povos Indígenas Considerando a Interação entre Europa e América Latina em um Contexto de Polarização Mundial”, analisa os aspectos jurídicos e institucionais do tema que dá título ao seu artigo. Ao apresentar essa trajetória dos direitos humanos dos povos indígenas em um estudo de fôlego, permite ao leitor vislumbrar as dificuldades inerentes a essa agenda normativa, com uma perspectiva social e cultural. Para a América Latina e a Europa, é preciso compreender o passado e o presente dos direitos humanos, mas, principalmente, projetar o futuro com base em um novo paradigma, em um mundo cada vez mais marcado pelas polarizações.

Polarizações estas que afetam o respeito e a empatia por povos e populações e, igualmente, o mundo em que vivemos. Com isso, o terceiro eixo de artigos traz à luz um dos tópicos mais sensíveis do debate social e econômico das relações internacionais e da política doméstica contemporânea dos Estados e blocos: a mudança climática. Posicionadas ao Norte Global e ao Sul Global, as sociedades do Brasil, em particular, e da América Latina e da União Europeia, em geral, encontram-se confrontadas pelos riscos do negacionismo e do economicismo.

Nesse âmbito, o artigo de Camila Oliveira Santana, “A Cooperação Brasil-União Europeia em Políticas de Enfrentamento às Mudanças Climáticas: Histórico e Perspectivas”, trata dos caminhos comuns que podem ser encontrados dos dois lados do Atlântico para o reforço da cooperação ambiental. A troca de experiências mútuas entre o Brasil e a União Europeia, ao lado da sociedade civil, pode abrir novas possibilidades no campo.

Da troca de experiências à dimensão concreta das políticas públicas, o texto “Mudanças Climáticas: O Que a Ciência Tem a Nos Dizer e o Que as Políticas Públicas Estão Dispostas a Colocar em Prática – Estudo de Caso entre América Latina e Europa”, de Janaina da Silva Fortirer, indica como América Latina e Europa podem convergir no desafio das mudanças climáticas. A importância da ciência para os desafios ambientais é um dos focos das reflexões da autora do artigo.

Do meio ambiente, chega-se ao eixo sobre guerra e segurança. Antes de se pensar em utopias, os textos nos lembram que é necessário confrontar a mais tradicional forma de relações entre os Estados: o conflito. Nesse campo, os pesquisadores André Viola e Tareq Yacoub Helou, em seu artigo “A North-South Divide? Comparing European and Latin American Responses to the Conflicts in Ukraine and the Middle East within the United Nations”, refletem sobre os olhares e as respostas da União Europeia e da América Latina quando confrontadas com diferentes focos de tensão mundial. Questionando e refletindo sobre potenciais cisões Norte-Sul, os autores nos apontam as realidades da Ucrânia e do Oriente Médio por meio das perspectivas desses interlocutores políticos e das dificuldades de se encontrar respostas comuns.

Também pensando em respostas e desafios comuns, Andrés Fernando De la Vega Grunauer aborda, em “Deterioro de la Seguridad Multidimensional en América Latina: Desafíos Compartidos y Cooperación Necesaria con Europa”, a difícil situação securitária latino-americana. Ao examinar os processos de deterioração do que define como segurança multidimensional na região, o artigo indica a importância da cooperação e do aprendizado birregional sobre o tema. Pensar conjuntamente a segurança para América Latina e União Europeia é uma necessidade, pois, independentemente de limites territoriais e interesses nacionais, a na-

tureza cada vez mais complexa das ameaças demanda uma nova resposta de todos os interlocutores.

Com essa riqueza e diversidade de ideias, conclui-se o corpo do texto do livro como um esforço colaborativo de pensamento em direção a romper barreiras, na realidade e na subjetividade, entre América Latina e Europa. E, para terminar, os anexos enriquecem ainda mais esse esforço colaborativo, trazendo um artigo anteriormente publicado de Celso Furtado, dois artigos inéditos, um de Edgar Morin e outro de Hélio Jaguaribe, e a entrevista que Álvaro Vasconcelos concedeu ao professor Pedro Dallari, coordenador do Centro Ibero-americano (Ciba).

Os artigos de Edgar Morin, Celso Furtado e Hélio Jaguaribe antecipam o tema da 11^a edição da CJB e revelam-se ainda muito atuais. Morin explora os etnonacionalismos europeus e a forma de lidar com eles. Furtado aborda o desenvolvimento e o subdesenvolvimento como duas faces do mesmo processo histórico que deu origem ao mundo contemporâneo. Jaguaribe apresenta uma alternativa à ordem mundial do pós-Guerra Fria, considerando que a hegemonia estadunidense seria fortemente contestada e daria origem à atual polarização; a alternativa para o autor seria a da *Pax Universalis* de Immanuel Kant.

A qualidade dos artigos do livro, dos especialistas e dos pesquisadores e a pertinência dos temas abordados fazem justiça ao compromisso da CJB com a excelência acadêmica e a ligação a temas atuais e com interesse para a Ibero-América.

PRIMEIRA PARTE

A agenda da convergência:
para além das fraturas globais

O multilateralismo inclusivo e humanista: um projeto euro-latino-americano

ÁLVARO VASCONCELOS¹

O destino do século XXI será traçado pela possibilidade de existência, ou pelo colapso, de um mundo que possamos partilhar.

TONI MORRISON²

As primeiras décadas do século XXI têm sido marcadas por dois paradoxos: por um lado, a emergência da consciência de um destino comum da humanidade, de cidadãos interconectados e, por outro lado, ruturas cada vez mais graves entre os Estados, os principais atores do sistema internacional, num mundo policêntrico.

As sociedades tornam-se cada vez mais mundo, com o progresso do multiculturalismo e do cosmopolitismo, mas ao mesmo tempo crescem as forças políticas nacionalistas identitárias, da extrema-direita, que defendem o fechamento e o choque das civilizações. A ascensão dos nacionalismos fragmenta a cena internacional, reforça a contestação aos valores do humanismo, que permitem a convivência pacífica e fraterna, impede

1. É investigador do Centro de Estudos Interdisciplinares – CEIS20, da Universidade de Coimbra (Portugal), fundador do Forum Demos. Foi professor convidado do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP; 2014-2015). Foi diretor do Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia (EUISS; 2007-2012) e do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI) de Lisboa (Portugal), desde a sua fundação, em 1980, até 2007. O seu último livro intitula-se *Memórias em Tempo de Amnésia: Exílio Sem Saudade* (Porto, Edições Afrontamento, 2023).
2. Toni Morrison em *The Foreigner's Home*, direção: Rian Brown e Geoff Pingree, Estados Unidos/França, Ice Lens Pictures Film, 2018 (57 min, son., color.) (tradução nossa).

os consensos necessários para a procura de soluções para os problemas globais, entre os Estados-nações, e torna a cooperação multilateral cada vez mais difícil.

Apesar das dificuldades atuais, as relações entre a Europa e a América Latina continuam a ser caracterizadas, no essencial, pela convergência política, em torno da democracia e do multilateralismo, e por redes de relacionamento das suas sociedades civis em todas as áreas, designadamente nas atividades artística, científica e universitária. Tal convergência natural cria condições favoráveis para uma cooperação intensa entre os seus povos e os respetivos Estados.

Europeus e latino-americanos podem e devem assumir um papel muito relevante para ultrapassar as fraturas globais. Hoje, a sua convergência é necessária, mesmo essencial, para a construção de uma ordem multilateral inclusiva e humanista, capaz de enfrentar os grandes desafios da democracia e dos direitos humanos, da desigualdade de rendimentos, do ambiente e da paz. Aqui reside, provavelmente, a melhor esperança para a construção de uma ordem multilateral eficaz, porque inclusiva e humanista, porque capaz de se apoiar na globalização humana para regular a económica e financeira e prevenir a catástrofe climática que estas últimas engendram.

À popularidade das teorias geopolíticas, com substrato niilista, à emergência dos nacionalismos e ao regresso à política de potência com a guerra como corolário, ao desprezo pelos direitos humanos em nome dos superiores interesses dos Estados, devemos responder com a agenda da compaixão, da hospitalidade, da defesa dos direitos dos que não têm direitos, da justiça social e do clima estável. Essa é a agenda de um novo multilateralismo, ao serviço da humanidade, que nos permitirá vencer as fraturas atuais e preservar a democracia.

A globalização planetária

Pensar as relações entre a Europa e a América Latina, colocando no centro dessas relações os seus cidadãos e os seus direitos à liberdade e à justiça social, permite-nos olhar para as contradições de um mundo que atingiu

o estado de globalização planetária. O termo “globalização planetária” pode parecer um pleonasma, mas não é. As primeiras globalizações foram eurocêntricas, uma imposição da vontade colonial europeia ao mundo, à custa de um enorme sofrimento humano, da tragédia da escravatura e da destruição de civilizações e de culturas, como a dos astecas. No quadro dessas primeiras globalizações, Edgar Morin afirma que “A Europa é forçada a reconhecer a pluralidade dos mundos humanos e a provincialidade da região judaica-islâmica-cristã”³. Esse reconhecimento irá ter mais tarde uma enorme influência na racionalidade iluminista, mas não põe em causa a rapina imperial.

Os impérios europeus duraram até pouco tempo depois da Segunda Guerra Mundial – no caso português, até 1974. Podemos dizer que só agora estamos a perceber as implicações do fim da era dos impérios. As Américas conquistaram a sua independência da Europa nos finais do século XVIII (a independência das colónias britânicas da América do Norte em 1776) e a maioria no início do século XIX (Haiti em 1804, México em 1821, Brasil em 1822), num processo inspirado pelos ideais do iluminismo europeu.

Grande parte do mundo foi globalizado, primeiro pelos imperialismos europeus e, em seguida, de forma primordial, pelos Estados Unidos. Tal não significa, porém, que esses espaços geográficos fossem atores da globalização. Pelo contrário, eram vítimas. Hoje, com as suas independências consolidadas, procuram ser, apesar das enormes dificuldades que enfrentam, atores de um mundo cujo futuro é imprevisível.

O mundo deixou de ser eurocêntrico, mas também não é americano, e daí a popularidade entre dirigentes de alguns países em desenvolvimento do conceito de Sul Global.

Com o fim da bipolaridade que dividia o Mundo em dois campos, ou mesmo em três, a globalização tornou-se planetária: deixou de haver fronteiras a impedir as trocas comerciais, os fluxos humanos cobrem praticamente o mundo inteiro de artistas, comerciantes, políticos, ativistas da sociedade civil, investigadores ou turistas. A União Soviética fechada

3. Edgar Morin e Anne Brigitte Kern, *Terra-pátria*, Lisboa, Instituto Piaget, 2001, p. 16.

ao mundo desintegrou-se e as fronteiras de uma parte dos seus Estados diluíram-se na União Europeia.

A China, não mais isolada do mundo, passou a ser um motor da globalização. O desenvolvimento económico permitiu a saída da pobreza de centenas de milhões de chineses, gerando uma enorme expansão da classe média, apesar das desigualdades e da pobreza nas zonas rurais. A classe média chinesa, 10% da população em 2006, atinge em 2020 valores superiores a 50%. Antes da covid-19, as projeções apontavam para uma classe média de 1 200 milhões de chineses em 2027⁴. Também na Índia o crescimento da classe média é evidente, mesmo se não tão espetacular como na China e mantendo elevados índices de desigualdade.

No Brasil, desde o início do século até 2015, nomeadamente nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, registou-se um crescimento significativo da classe média, com mais de 40 milhões de pessoas a sair da pobreza⁵. Desde então, no entanto, a situação tem vindo a degradar-se.

Os humanos estão hoje interconectados pela sociedade da informação. As redes sociais, apesar de restrições, são planetárias. Vivemos num mundo globalizado, de cidadãos interconectados, onde se afirma uma sociedade civil global – os Estados já não têm o monopólio do sistema internacional. A sociedade civil funciona em rede, em estruturas transnacionais, envolvendo organizações não governamentais (ONGs), sobretudo ocidentais, da América Latina e do Sudeste Asiático, como sublinha Raffaele Marchetti neste livro⁶. Redes que cobrem hoje quase todos os países do mundo, mesmo que com controlos impostos por regimes autocráticos. A China ou o Irão não são uma exceção, apesar de Pequim bloquear as redes sociais transnacionais.

Europeus e latino-americanos fazem parte de um espaço público que se universaliza, como afirma Jürgen Habermas. Os laços entre os po-

4. Homi Kharas e Megan Dooley, “China’s Influence in the Global Middle Class”, *Global China*, out. 2020, disponível em: <https://www.brookings.edu/articles/chinas-influence-on-the-global-middle-class/>, acesso em: 23 jun. 2024.
5. Marcelo Cortes Neri, *A Nova Classe Média: O Lado Brilhante da Base da Pirâmide*, São Paulo, Editora Saraiva, 2012.
6. Ver, neste volume, Raffaele Marchetti, “Global Civil Society”.

vos são tais, segundo o filósofo alemão, que “uma violação dos direitos cometida num lugar é sentida em todo o mundo”⁷. Essa solidariedade mundial, essa partilha de compaixão, está bem patente na solidariedade mundial com as vítimas das tragédias, que acompanham em direto, como foi o caso com os habitantes do Biafra ou o 11 de Setembro. Hoje, uma expressão visível desse espaço público mundial, em construção, é a indignação com a sorte dos habitantes de Gaza e com, embora numa escala menos mundial, os ucranianos. Talvez o movimento ecologista tenha sido, neste século, a expressão mais notável de uma opinião pública mundial capaz de influenciar a política dos Estados. Sem influenciar a política dos Estados, os movimentos da sociedade civil estão condenados à defesa de utopias não realizadas.

Assistimos igualmente a um processo de globalização das migrações. De acordo com os dados do Departamento da Organização das Nações Unidas para Assuntos Económicos e Sociais: “Em 2020, quase 281 milhões de pessoas viviam em um país diferente do seu país de nascimento, cerca de 128 milhões a mais relativamente 30 anos atrás, em 1990 (153 milhões), e mais de três vezes o número estimado em 1970 (84 milhões)”⁸. Os migrantes gozam da liberdade de sair de praticamente todos os países do mundo, mas a mesma liberdade não se aplica às entradas. As tentativas de parar os fluxos humanos num mundo globalizado são hoje vãs e causa de enormes tragédias humanas.

Essa globalização planetária coincidiu com conquistas muito significativas no campo dos direitos fundamentais e da igualdade. O ato fundador, que se seguiu à barbárie do nazismo, foi a Carta Universal dos Direitos Humanos, que mundializa a maior conquista da revolução francesa ao proclamar que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e

7. Jürgen Habermas, *La paix perpétuelle: le bicentenaire d'une idée kantienne*, Paris, Cerf, 1996, p. 42 (tradução nossa).
8. Organização Internacional para as Migrações (OIM), “Migração e Migrantes: Panorama Mundial”, em *Relatório Mundial sobre Migração 2022*, Genebra, OIM, 2022, p. 3, disponível em: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022-chapter-2-portuguese>, acesso em: 23 jun. 2024.

direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade”⁹.

A emancipação dos povos colonizados tornou ilegítimo o racismo, enquanto a sociedade patriarcal foi sendo desconstruída – em numerosos países, as mulheres conquistaram o direito à igualdade. Se podemos falar de um mundo mais unido pela interconexão, também devemos sublinhar uma comunidade de nações mais unas, lá onde o direito à igualdade triunfou.

A globalização trouxe a consciência de uma comunidade de destino, não só na consciência ecológica das ameaças que pesam sobre o clima, mas também, como a pandemia de covid-19 mostrou, nas ameaças epidémicas, no terror nuclear, nas repercussões globais das guerras e das crises financeiras e das desigualdades (bem patentes na crise financeira global de 2008).

O nacionalismo identitário e a fracturação do mundo

A globalização económica, tecnológica, financeira e humana do pós-guerra não foi acompanhada por uma convergência entre os Estados capaz de criar formas de governação mundial com potencialidade para satisfazer as aspirações humanas. É verdade que a globalização foi acompanhada por formas de integração regional que procuravam criar estruturas capazes de dar resposta às aspirações da sua cidadania, mas com os limites determinados pela fraqueza das instituições da governação mundial, sejam as Nações Unidas ou formas de minimultilateralismo como o G20, que peca pela sua falta de universalidade.

A convicção de que o doce comércio, regulado pela Organização Mundial do Comércio (OMC), iria ser benéfico para todos, já em crise com o impacto nas economias desenvolvidas da adesão da China à OMC, em 2001, ruiu com o *America first* de Donald Trump, e o unilateralismo comercial passou a ser regra.

9. Organização das Nações Unidas (ONU), *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, Nova York, ONU, 1948, disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>, acesso em: 29 ago. 2024.

O ressurgimento do nacionalismo identitário, a popularidade crescente das teorias dos choques, mesmo das guerras civilizacionais, são uma forma de *backlash* de uma globalização desregulada.

A globalização humana foi acompanhada por globalizações económica, tecnológica e financeira, que facilitam e ameaçam a primeira por privilegiarem o individualismo, a competição e a fragmentação das comunidades humanas, o que, por seu turno, potenciou o surgimento dos nacionalismos.

A última fase da globalização, propulsada pelo fim da Guerra Fria e da bipolaridade, deu-se num quadro de domínio da teoria neoliberal, que se impôs nas ruínas do fracasso do comunismo e no triunfalismo dos que se consideraram vencedores.

Multiplicaram-se os paraísos fiscais, que permitem uma fuga massiva aos impostos, tendo como consequência um enfraquecimento da capacidade dos Estados para garantirem o bem-estar dos seus cidadãos, incluindo nas sociais-democracias. Para o pensamento único neoliberal, os mecanismos de regulação do sistema financeiro mundial são um entrave e as enormes desigualdades, uma necessidade para o bom funcionamento do sistema capitalista.

O crescimento espetacular do consumo levou a um concomitante aumento das emissões de CO₂, tanto nas economias emergentes como nas economias desenvolvidas, responsáveis, desde a Revolução Industrial até ao início do século XXI, pelo essencial dos danos causados ao clima estável. Em 2022, a China passou a ser o principal emissor de gases com efeito de estufa. Com 32,9% do total das emissões mundiais, ultrapassou os Estados Unidos (12,6%) e a União Europeia (7,2%). Também as emissões da Índia (6,9%) acompanham o seu crescimento económico. Na América Latina, o Brasil regista 1,2% e o México, 1,3%. O Brasil é, paralelamente, o país que mais contribui para a absorção natural de CO₂, graças à floresta amazónica.

A globalização humana, a altermundialização, para usar a expressão de Morin¹⁰, ainda não foi capaz de regular as globalizações económica, tecnológica e financeira e de as colocar ao serviço do bem comum, nomeada-

10. Edgar Morin e Sabah Abouessalam, *Changeons de voie: les leçons du coronavirus*, Paris, Denoël, 2020.

mente regulando um sistema financeiro mundial predador e prevenindo a catástrofe ecológica, apesar da importância das Cimeiras do Clima, desde a Eco-92 do Rio de Janeiro, em 1992, e da definição de metas concretas do Acordo de Paris, em 2015.

A emergência da classe média nos países em desenvolvimento não trouxe, até hoje, a convergência política esperada pelos teóricos das aspirações liberais das novas classes médias.

Nos países em desenvolvimento autoritários, assistimos a um reforço dos poderes do partido único. Na China, a política de abertura reduziu-se apenas à esfera económica, enquanto a maior democracia liberal do mundo, a Índia, está a ser desconstruída pelo nacionalismo identitário do primeiro-ministro Narendra Modi, apesar de o pluralismo eleitoral não lhe permitir, aparentemente, aspirar ao poder absoluto.

Nas democracias liberais, sectores das classes médias, descontentes com o seu presente e inquietas com o seu futuro, reforçam as correntes do nacionalismo iliberal, que têm tido sucessos eleitorais em Estados-chave do sistema internacional. Foi o que aconteceu no Brasil, onde eleitores da nova classe média, perante o impacto da crise financeira global de 2008, apoiaram Jair Bolsonaro em 2018, ou nos Estados Unidos, com a vitória de Trump em 2016.

À vaga democrática iniciada com a revolução portuguesa de 1974, com enorme impacto na América Latina, seguiu-se, desde meados dos anos 1990, uma vaga de autocratização nas democracias. Historicamente, o número de democracias continua a ser o mais elevado. Em 1974, 20% dos Estados do mundo eram considerados democráticos, valor que ronda atualmente os 60%, embora com um número significativo em crise¹¹. A vaga autocrática acelerou com os efeitos da crise financeira global de 2008, com epicentro nos Estados Unidos, a que se seguiu um processo de desconstrução das políticas sociais-democratas – mesmo nos países da União Europeia ou no Brasil, países onde essas políticas tinham tido mais suces-

11. Anna Lührman e Staffan I. Lindberg, “A Third Wave of Autocratization is Here: What is New about It?”, *Democratization*, vol. 26, n. 7, pp. 1 095-1 113, 2019, disponível em: <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029>, acesso em: 29 ago. 2024.

so, como Renato Janine Ribeiro salienta neste livro¹². Contudo, o sistema democrático continua a ser o preferido pela maioria dos cidadãos do mundo, mas tem aumentado o descontentamento com o seu funcionamento¹³.

Se para as classes médias dos países em desenvolvimento a globalização ainda é vista como um instrumento para a melhoria das condições de vida, já nos países desenvolvidos passou a ser considerada uma ameaça, nomeadamente de concorrência desleal, como se viu nas manifestações dos agricultores franceses de 2024 contra o comércio livre ou no apoio que Trump encontra em regiões operárias dos Estados Unidos, estas últimas vítimas da deslocalização da sua indústria.

Perante os problemas do presente e as inquietações sobre o futuro, sectores significativos das classes médias dos países democráticos são tentados ao fecho sobre si próprios, contestando a globalização económica, mas também a humana. Tendem a acreditar no que lhes dizem – que as soluções para os seus males devem ser exclusivamente nacionais, enfraquecendo assim as instituições de cooperação supranacional, como a Organização das Nações Unidas (ONU), ou de integração regional, como a União Europeia ou o Mercado Comum do Sul (Mercosul), e tornando extremamente difícil a cooperação inter-regional.

Nos países mais ricos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), as classes médias sucumbem à tentação de um discurso nacionalista que aponta o crescimento económico dos outros – o bem-estar nos países cujas economias emergiram neste século – como a causa do seu declínio. É essa a interpretação que, creio, populariza o lema de Trump *America first*. Moisés Naím chamou a essa tendência o “choque das classes médias”¹⁴.

12. Ver, neste volume, Renato Janine Ribeiro, “A Democracia perante o Desafio Populista e Iliberal (e Sua Contestação) na Europa e na América Latina”.

13. Richard Wike *et al.*, “Representative Democracy Remains a Popular Ideal, but People Around the World are Critical of How It’s Working”, *Pew Research Center*, 28 fev. 2024, disponível em: <https://www.pewresearch.org/global/2024/02/28/representative-democracy-remains-a-popular-ideal-but-people-around-the-world-are-critical-of-how-its-working/>, acesso em: 29 ago. 2024.

14. Moisés Naím, “The Coming Clash of the Middle Classes”, *Carnegie Endowment for Interna-*

A revolta agrícola europeia de 2024, com uma retórica contra as importações, também do Mercosul, é um bom exemplo das inquietações de uma vasta classe média, maioritária nas economias desenvolvidas, que viu o seu poder de compra ameaçado com as crises sucessivas que o mundo tem vivido – crise financeira global de 2008 e, mais recentemente, pandemia de covid-19, guerras na Ucrânia e no Médio Oriente, inflação e aumento das taxas de juro pelo Banco Central Europeu. Essas crises e a forma como foram geridas pelas instituições europeias traduziram-se em quebras de rendimento para os agricultores europeus, como afirmam Leonardo Costa e Paulo Osório neste livro¹⁵.

O nacionalismo identitário é uma ameaça real não só à democracia e às enormes conquistas no domínio da igualdade, mas também à convivência pacífica entre os povos, à globalização humana. A emergência de uma humanidade comum, quer na sua dimensão interna, quer na externa, é contestada pelas correntes nacionalistas identitárias. As correntes da extrema-direita fizeram sua a teoria do choque das civilizações¹⁶, definindo os imigrantes como uma ameaça.

Na Europa Ocidental e nos Estados Unidos, a teoria do choque das civilizações ganha a forma de teoria complotista e racista da Grande Substituição, que de teoria intelectual reacionária do escritor Renaud Camus¹⁷ se transformou em *slogan* político da extrema-direita. O discurso de Trump, virulento contra os imigrantes latinos, é um exemplo da reemergência da retórica que Humberto Eco classificou de “Ur-Fascismo, ou Fascismo eterno”¹⁸.

tional Peace, 19 set. 2011 (tradução nossa), disponível em: <https://carnegieendowment.org/posts/2011/09/the-coming-clash-of-the-middle-classes?lang=en>, acesso em: 29 jun. 2024

15. Ver, neste volume, Leonardo Costa e Paulo Osório, “A Agricultura Europeia e o Acordo entre Mercado Comum do Sul e União Europeia: Os Desafios”.
16. Samuel P. Huntington, “The Clash of Civilizations?”, *Foreign Affairs*, vol. 72, n. 3, pp. 22-49, 1993.
17. Renaud Camus, *Le Grand Remplacement: introduction au remplacisme global*, Paris, La Nouvelle Librairie, 2021.
18. Umberto Eco, “Ur-Fascism”, *New York Review of Books*, 22 jun. 1995 (tradução nossa), disponível em: <https://sites.evergreen.edu/politicalshakespeares/wp-content/uploads/sites/226/2015/12/Eco-urfacism.pdf>, acesso em: 29 ago. 2024.

A definição desses movimentos autocráticos como populistas peca por imprecisa. Define apenas o binómio povo *versus* elites que impregna o seu discurso, mas não define a sua ideologia. Tal imprecisão leva a uma confusão entre movimentos populistas de extrema-direita e de esquerda, como sublinham neste livro Renato Janine Ribeiro, já mencionado, e Gonçalo Marcelo¹⁹.

Na Europa, na maioria dos casos, as correntes da extrema-direita tendem a definir a sua identidade numa perspetiva que a filósofa húngara Ágnes Heller, referindo-se a Viktor Orbán, designa como “nacionalismo étnico”²⁰. O *pis* (*Prawo i Sprawiedliwosc*; em português, Lei e Justiça), partido da extrema-direita polaca, é um partido etnorreligioso, que se apresenta como o defensor da Europa cristã. Para os nacionalistas polacos, a Polónia é uma nação imbuída, por graça divina, de uma missão civilizacional, missão essa que é ameaçada pelo cosmopolitismo e pela multiculturalidade. Vladimir Putin descreve o seu combate contra o Ocidente como um confronto civilizacional, em nome do cristianismo, “contra a decadência, a propagação da teoria do género”²¹. Benjamin Netanyahu afirma que faz a guerra contra os palestinos em “defesa da civilização Ocidental”²².

A ascensão dessas correntes vai para lá da Europa democrática, o fenómeno é hoje universal. Bolsonaro e Trump apoiam-se nas correntes neopentecostais. Na Índia, Modi e o seu *Bharatiya Janata Party* (BJP; em português, Partido do Povo Indiano), em nome do hinduísmo, propagam a islamofobia e a violência.

19. Ver, neste volume, Gonçalo Marcelo, “Desafios à Democracia Liberal na Europa”.

20. Ágnes Heller, “In Many Ways, They Are New Players. But Are They ‘Populists’?”, *Goethe Institut*, 3 maio 2019 (tradução nossa), disponível em: <https://www.goethe.de/ins/ke/en/kul/dos/pop/21527511.html>, acesso em: 9 ago. 2024.

21. Max Fisher, “Putin’s Case for War, Annotated”, *The New York Times*, 24 fev. 2022 (tradução nossa), disponível em: <https://www.nytimes.com/2022/02/24/world/europe/putin-ukraine-speech.html?smid=nytcore-ios-share&referringSource=articleShare&sgrp=c-cb>, acesso em: 29 ago. 2024.

22. Lauren Sforza, “Netanyahu Warns of ‘Long War’”, *The Hill*, 19 out. 2023 (tradução nossa), disponível em: <https://thehill.com/policy/international/4264568-netanyahu-warns-of-long-war-israel-hamas/>, acesso em: 29 ago. 2024.

Trump, Bolsonaro, Putin ou Marine Le Pen partilham a construção de um outro a partir da cor da sua pele ou da sua religião, negando a identidade plural de todos os seres humanos.

O etnonacionalismo é uma ideologia conservadora, de inspiração no fascismo, que exalta os valores da sociedade patriarcal, contesta as conquistas dos movimentos feministas e das comunidades LGBTQ e promove uma visão étnica da nação – e aí se separa do populismo que se proclama de esquerda.

Os nacionalistas identitários são instrumento de fragmentação, de polarização nacional e internacional, e o maior obstáculo à procura de uma resposta comum aos desafios que afetam a humanidade. Constituem uma séria ameaça à paz internacional, como se vê na Ucrânia e em Gaza.

O nacionalismo extremo dos nazis, a sua ideologia racista, teve como consequência a Segunda Guerra Mundial e um plano de extermínio do que consideravam raças impuras, nomeadamente dos judeus. O nazismo foi uma forma suprema de nacionalismo identitário, que tinha como corolário a afirmação da superioridade e da pureza étnica dos arianos. O fascismo consolidou-se em ditaduras em vários países europeus, que perduraram em Portugal e em Espanha até aos anos 1970.

Hoje, o nacionalismo identitário apresenta-se sob formas que põem em causa o Estado de Direito, propagam o racismo e a xenofobia. Mesmo considerando a prevalência das democracias liberais no atual sistema internacional, a ameaça que representa a vaga autocrática à nossa humanidade comum e à liberdade não deve ser subestimada.

Sul Global *versus* Norte Global: a aceleração para um mundo pós-hegemónico

Desde que a ordem bipolar colapsou, já lá vão mais de trinta anos, muitas foram as tentativas para teorizar o mundo pós-Guerra Fria. A tese de Francis Fukuyama do fim da história²³, um mundo de hegemonia incontestada

23. Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Nova York, The Free Press, 1992.

e perpétua do modelo americano, foi rapidamente desacreditada. Outras análises perduraram, como o mundo anárquico de Robert D. Kaplan²⁴, ou a muito mais disruptiva e popular tese do choque das civilizações de Samuel Huntington²⁵. Da ordem bipolar ao mundo da hegemonia americana da globalização feliz, as duas primeiras décadas do século XXI parecem querer dar razão às previsões pessimistas de Kaplan.

No contexto da análise das relações entre a União Europeia e a América Latina, uma das teorias explicativas da situação internacional que nos interessa particularmente é a de que vivemos um momento de confronto entre o Sul Global e o Ocidente, ou Norte Global, em que a hegemonia dos Estados Unidos e seus aliados é contestada pelo resto do mundo. Uma das leituras dessa teoria seria que os Estados-membros da União Europeia (possivelmente não aqueles, como a Hungria, disponíveis para alinhar com a Rússia) e os países latino-americanos fariam parte de campos opostos de uma nova bipolaridade em construção.

A teoria do Sul Global *versus* Ocidente não é nova. Tem raízes na interpretação marxista da luta entre exploradores e explorados, projetada do interior das sociedades para a ordem mundial. Nos anos 1950, em plena época de lutas anticoloniais e de libertação nacional, Alfred Sauvy fala pela primeira vez de Terceiro Mundo²⁶, distinguindo entre o que o autor classifica de “países subdesenvolvidos na linguagem da ONU” dos campos Ocidental e Soviético. Sauvy afirma, com pertinência, que esse terceiro mundo “explorado, ignorado e desprezado, [...] também quer ser alguma coisa”.

Em 1969, Hannah Arendt, no ensaio *Sobre a Violência*, alertou para o que chamou de ilusões de uma unidade do terceiro mundo que “não é uma realidade, mas uma ideologia”. Arendt considera que só África merecia a

24. Robert D. Kaplan, “The Coming Anarchy”, *The Atlantic*, fev. 1994.

25. Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Nova York, Touchstone, 1997.

26. Cf. Alfred Sauvy, “Trois mondes, une planète”, *L’Observateur*, 14 ago. 1952 (tradução nossa), disponível em: <http://dx.doi.org/10.5F4446/bcg.v12i1.2910>, acesso em: 29 ago. 2024. Ver também Alfred Sauvy, Dhiego Antonio de Medeiros e Jane Roberta de Assis Barbosa, “Três Mundos, um Planeta”, *Boletim Campineiro de Geografia*, vol. 12, n. 1, pp. 155-158, 2023, disponível em: <https://doi.org/10.54446/bcg.v12i1.2910>, acesso em: 29 ago. 2024.

designação de terceiro mundo, dadas as enormes diferenças de desenvolvimento com os demais países²⁷, mesmo se na altura a pobreza na Ásia era endêmica em muitos países.

Em plena Guerra do Vietname, também em 1969, Carl Oglesby criou o conceito “Sul Global”, escrevendo que “o domínio do Norte sobre o Sul Global acabou por produzir uma ordem social intolerável”²⁸.

Anos mais tarde, a China de Mao Tsé-Tung desenvolveria a teoria dos três mundos, na qual as duas superpotências faziam parte do primeiro mundo, do qual a China se excluía. Nas Nações Unidas, em 1974, Deng Xiaoping definiria assim os três mundos: “Os Estados Unidos e a União Soviética compõem o Primeiro Mundo. Os países em desenvolvimento da Ásia, África, América Latina e de outras regiões compõem o Terceiro Mundo. Os países desenvolvidos entre estes dois mundos compõem o Segundo Mundo”²⁹. O que há de significativo nessa abordagem, e que nos leva ao debate atual sobre o Sul Global, é a constatação de que a ordem internacional devia ter em consideração as profundas transformações geradas pela emancipação dos países até aí colonizados, o que implicava uma nova ordem económica internacional. O discurso de Xiaoping ganha atualmente novos contornos na perspetiva chinesa sobre o Sul Global, conceito que Pequim usa com o mesmo significado de Terceiro Mundo, mas já não subdesenvolvido. Como afirmou Xi Jinping, no Fórum Económico dos Brics, “A China respira o mesmo ar dos outros países em desenvolvimento e aspira a um futuro partilhado com eles”³⁰. Já o Brasil e a Índia usam o

27. Hannah Arendt, *Du mensonge a la violence*, Paris, Calmann-Levy, 1972, p. 167 (tradução nossa).

28. Ver Sarwar Hossain, “‘Third World’ or ‘Global South’? Its Time to Redefine”, *South Asia Monitor*, 26 dez. 2022 (tradução nossa), disponível em: <https://www.southasiamonitor.org/perspective/third-world-or-global-south-its-time-redefine>, acesso em: 30 jun. 2024.

29. “Excerpts from Chinese Address to u.n. Session on Raw Materials”, *The New York Times*, 12 abr. 1974 (tradução nossa), disponível em: <https://www.nytimes.com/1974/04/12/archives/excerpts-from-chinese-address-to-u-n-session-on-raw-materials.html>, acesso em: 6 set. 2024.

30. “Xi Jinping Discursa no Encerramento do Fórum Empresarial do BRICS 2023”, *China Radio International*, 23 ago. 2023, disponível em: <https://portuguese.cri.cn/2023/08/23/ARTIsYw2R9bK8YBpdTgXSxzw230823.shtml>, acesso em: 6 set. 2024.

conceito de Sul Global sem a prudência da China. No discurso de abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas de 2023, virado para o combate à pobreza e as mudanças climáticas, Lula falou em nome “das populações vulneráveis do Sul Global”³¹.

O G77 foi criado em 1964, no quadro da ONU. Atualmente reúne 134 países, incluindo a China, e é um importante fórum de cooperação Sul-Sul, nomeadamente nas questões de desenvolvimento.

Os críticos do conceito do Sul Global lembram as enormes assimetrias de poder entre os Estados que o comporiam, recorrendo a índices complexos que tomam em considerações dimensões económicas, militares, grau de coesão social e político, comunicação e cultura. Recorrendo a esses critérios de poder, segundo o World Power Index³², o Brasil teria um índice de poder de 0,73, superior ao da Índia (0,71) ou do México (0,68) e muito superior ao do Paraguai (0,44), mas inferior ao da China (0,86), e todos eles inferiores aos das potências médias europeias, como a Alemanha (0,84), a França (0,81) e o Reino Unido (0,81), e ao dos Estados Unidos (0,95).

O que muitas análises das tendências de poder a nível mundial, inspiradas pelo pensamento geopolítico, não conseguem integrar é o papel das perceções, das emoções, uma componente do comportamento humano que o racionalismo tecnocrático tende a menosprezar. Emoções que, na era da informação globalizada, moldam a opinião ou as opiniões públicas mundiais.

Os analistas europeus que defendem a necessidade de ter em conta o conceito de Sul Global, como Bertrand Badie, afirmam que não se trata da reafirmação dos princípios do Movimento dos Não Alinhados, pois o que os une não é a vontade de neutralidade no confronto entre as potências. Corresponde, pelo contrário, a uma vontade de pesar nos destinos do

31. “Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na Abertura da 78ª Assembleia da ONU”, *Gov.br*, 19 set. 2019, disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-78a-assembleia-da-onu>, acesso em: 29 ago. 2024.

32. Disponível em: <https://www.worldpowerindex.com/academic-research/>, acesso em: jul. 2024.

mundo, uma forma de autodefinição e sobretudo de evitar ser definido por terceiros – no mesmo sentido, aliás, do que sucede nos espaços nacionais com as minorias. Sublinham a necessidade de ter em contas as percepções das opiniões públicas dos países do Sul. Como afirma Badie neste livro, “o Sul Global impõe-se como uma noção subjetiva”³³.

Os críticos do conceito, sobretudo na Europa e nos Estados Unidos, são numerosos. Bruno Tertrais considera que “é uma armadilha intelectual e política”³⁴, sublinhando, como outros autores, que é incoerente do ponto de vista geográfico e não tem qualquer unidade política ou económica, dado o peso da China, ou mesmo diplomática, se tivermos em consideração, por exemplo, a diferença de votações na ONU sobre a guerra da Ucrânia – o Brasil vota com o chamado Ocidente, a maioria dos países opta pelo não alinhamento.

Alguns autores apontam a inserção económica internacional como o racional para a definição de dois mundos. Nessa perspetiva, o Ocidente privilegia o G7 e a OCDE como espaços de organização do sistema, enquanto os países em vias de desenvolvimento ou emergentes se agrupam em torno dos Brics – agora a integrar mais cinco países, o Irão, o Egito, a Arábia Saudita, a Etiópia e os Emirados Árabes Unidos, o que aumenta a prevalência das autocracias no grupo. A América Latina, no entanto, divide-se entre os dois grupos, pois o Chile, a Colômbia e o México são membros da OCDE. O Brasil tem o estatuto de parceiro na OCDE e foi convidado, em 2022, para ser membro de pleno direito. Esse estatuto, porém, não reúne consenso no Partido dos Trabalhadores e não é provável que o governo Lula o queira concretizar.

A Argentina, agora sob o comando do ultraneoliberal Javier Milei, já abandonou os Brics e espera por Trump para optar por uma aliança preferencial com os Estados Unidos, cortando com todos os projetos do Sul Global. O Brasil é, neste momento, o único país latino-americano mem-

33. Ver, neste volume, Bertrand Badie, “Le système international, le Sud Global et l’Europe : la bataille de sens”, p. 184 (tradução nossa).

34. Bruno Tertrais, “Le piège du ‘Sud global’”, em Giuliano da Empoli (org.), *Portrait d’un monde cassé: L’Europe dans l’année des grandes élections*, Paris, Gallimard, 2024, pp. 140-157.

bro dos Brics. O entusiasmo na generalidade dos países latino-americanos pelo conceito de Sul Global parece muito inferior ao do governo do Brasil. A Venezuela é uma das exceções. A retórica sobre o Sul Global de Nicolás Maduro nada tem a ver com o realismo político de Lula, é uma reapropriação do velho discurso anti-imperialista sul-americano, dos anos da bipolaridade e das lutas de libertação nacional.

O México, a Argentina e a Bolívia não participaram na Cimeira das Vozes do Sul Global organizada pela Índia, em 2023, no quadro das suas atividades da presidência do G20. O México, para quem a relação económica prioritária é com os Estados Unidos no quadro do North American Free Trade Agreement (Nafta), afasta-se claramente do conceito antiamericano que domina o discurso de muitos dos proponentes do Sul Global.

Mónica Hirst propõe outra versão da teoria dos três mundos: um primeiro Norte Global, formado pelos países ocidentais; e um segundo Norte Global, incluindo a China, a Rússia e os seus (poucos) aliados³⁵. Essa formulação procura responder às críticas da inclusão no Sul Global de duas superpotências, uma económica e outra militar. É essa visão do Sul Global, próxima das posições da Índia, que a China teme. A China não foi convidada pela Índia para a Cimeira das Vozes do Sul Global. Daí as autoridades chinesas terem durante muito tempo empregado o termo “Sul Global”, sublinhando as aspas, antes de terem adotado o termo.

A China procura tirar partido do conceito de Sul Global e a Rússia, por seu lado, tem procurado sistematicamente instrumentalizar o conceito, sobretudo desde a invasão da Ucrânia. A China é a potência estruturante de um possível Sul Global, o ator mais relevante das relações Sul-Sul. Tem vindo a afirmar a sua vontade de o liderar.

Uma das ambiguidades do conceito é que muitos líderes do Sul (não é o caso de Lula) sublinham a clivagem com o Norte explorador e rico, mas escondem que cada um dos seus territórios tem o seu Norte e o seu Sul, com desigualdades extremas de riqueza – o que, evidentemente, também sucede nos países desenvolvidos. Essa dicotomia Norte-Sul, importa re-

35. Mónica Hirst, intervenção não publicada no seminário da Cátedra José Bonifácio, *América Latina e Europa para Além das Fraturas Globais*, 9 maio 2024.

cordar, inspira-se no trabalho do filósofo italiano Antonio Gramsci. Na sua obra *A Questão Meridional*, de 1926, afirma que a pobreza do Sul da Itália, o Mezzogiorno, era incompreensível sem se compreender a hegemonia do Norte. Análise semelhante foi feita por Celso Furtado no que podíamos chamar a sua “Questão do Nordeste”, como é sublinhado no capítulo dos estudantes investigadores, ao mostrar a diferença de nível de vida entre as populações do Nordeste, a região com maiores índices de pobreza, e as do Centro-Sul³⁶.

O conceito de Sul Global esconde uma armadilha intelectual preocupante, ao mapear os países integrantes tendo como referência as teses dos promotores da teoria do choque das civilizações. Huntington divide o mundo em dois: o Ocidental e democrático, por um lado, e o latino, islâmico e confucionista, por outro, alegando que estas últimas culturas e religiões seriam incompatíveis com a democracia. Ao traçar as linhas de fratura, coloca a fronteira dos choques civilizacionais no Mediterrâneo e separa a Europa Ocidental da Europa ortodoxa. No continente americano, a fratura dá-se na fronteira sul dos Estados Unidos, mesmo apontando que o México pode pender tanto para um lado como para o outro. Resumindo a teoria de Huntington, um Norte Global democrático e um Sul Global condenado à tirania.

O carácter racista dessas teorias e a impossibilidade de definir, com base em considerações de regime político, de desenvolvimento económico e até de alinhamentos internacionais, um Sul Global e um Norte Global não impedem que o conceito deva merecer a nossa atenção quando se procura pensar as relações euro-latino-americanas. Afinal, integra hoje a visão da política internacional do governo Lula, apesar de o conceito de Sul Global não ser consensual no Brasil.

Creio que o que dá sentido a esse sentimento de pertença ao Sul Global é a percepção de que a ordem internacional saída da Segunda Guerra Mundial já não corresponde às grandes transformações que se deram desde então. Por um lado, há um subconjunto de potências que eram nações

36. Ver, neste volume, Eduardo Aleixo Monteiro, “O Retorno de Bens Culturais à América Latina: A Curadoria como Dramaturgia e os Museus Universais”.

colonizadas ou recém-independentes aquando da constituição da ONU e que não encaixam no mundo saído da derrota do nazismo. Mas a ordem internacional, por outro lado, também não corresponde ao mundo da hegemonia americana, da década de 1990, que emergiu após o fim da Guerra Fria e a desintegração da União Soviética.

A diferença de análise entre europeus e latino-americanos sobre a ordem internacional foi pertinentemente identificada por Pierre Hassner³⁷, no prefácio a um livro que coorganizei com Hélio Jaguaribe, em 2003. Afirmava então Hassner, fazendo uma análise dos textos do livro, que os latino-americanos sublinhavam a multipolaridade e a resistência, que preferiam coletiva à hegemonia americana, enquanto os europeus sublinhavam o multilateralismo e a necessidade de condicionar o poder americano numa teia de regras e contenções.

Essa arguta constatação dava-se no contexto do momento unipolar que se seguiu ao fim da Guerra Fria, que terminaria com a invasão do Iraque em 2003. A hegemonia americana era contestada e o risco de unilateralismo destruidor do multilateralismo era denunciado pelos europeus, sobretudo depois da vitória eleitoral de George W. Bush.

Vivemos num mundo pós-hegemonico em que os Estados Unidos, com os seus aliados, já não são capazes de regular a ordem internacional e de conter guerras de agressão que ponham em causa os seus interesses fundamentais. Um mundo em que os Estados Unidos, apesar do seu declínio relativo, ainda têm um papel indispensável à solução de grande parte dos problemas internacionais, pela potência que são, e este é o dilema que a retórica sobre o Sul Global ainda não integrou.

A invasão da Ucrânia pela Rússia trouxe de novo a guerra de conquista à Europa, torna possível uma guerra entre potências nucleares e põe em risco a paz mundial, mas é vista por muitos como uma guerra regional.

Foi para muitos Estados a ocasião para afirmarem a sua neutralidade no conflito por meio da abstenção na Assembleia Geral da ONU. Não foi o caso da América Latina, pois praticamente todos os Estados votaram fa-

37. Pierre Hassner, “Foreword”, em Helio Jaguaribe e Álvaro Vasconcelos (orgs.), *The European Union, Mercosul and the New World Order*, Londres, Frank Cass, 2003, pp. x-xiv.

voravelmente à condenação da invasão e à exigência da retirada das tropas russas (as exceções foram a Nicarágua e a Venezuela, que votaram contra, e a Bolívia, que se absteve). Contudo, o presidente Lula tem procurado demarcar-se das posições ocidentais e assumir uma certa forma de neutralidade, recusando a política de sanções contra a Rússia e qualquer apoio militar à Ucrânia, aproximando-se das posições chinesas.

As relações União Europeia-América Latina desenvolvem-se agora num contexto, como analisa Cristina Soreanu Pecequilo neste livro³⁸, em que a China passou a ser o principal parceiro comercial do Brasil e de muitos países latino-americanos, perante a falta de concretização das iniciativas europeias e a alteração da política dos Estados Unidos, que deixaram de dar prioridade aos acordos de livre comércio.

O que evidenciam as relações económicas e financeiras sino-latino-americanas e a prioridade que essas relações têm para os países da região, apesar dos problemas que criam, é que vivemos numa nova era mundial, com uma multiplicidade de opções que ainda não se traduziu na consolidação de polos.

Vivemos numa era de globalização mundial, de mundo de mundos, de subconjuntos do mundo, cujos elementos podem ser definidos de múltiplas formas, democracia *versus* ditaduras, países desenvolvidos *versus* com economias emergentes etc. Os países podem pertencer a vários subconjuntos, que se interseccionam, o que impossibilita a análise dicotómica simplista de nós e eles – impõe o recurso ao pensamento complexo preconizado por Morin.

Para tornar a questão ainda mais complexa, os próprios países são atravessados por esses subconjuntos, seja nas desigualdades sociais, seja nas identidades culturais. Vencer as fraturas internas implica assumir a unidade na diversidade das nações, mas também do mundo.

A atual realidade da repartição do poder a nível mundial demonstra que o mundo não é bipolar nem tripolar. O policentrismo ainda é a de-

38. Ver, neste volume, Cristina Soreanu Pecequilo, “A Triangulação Estratégica na América Latina: Estados Unidos, China e União Europeia”.

finição mais adequada³⁹, o que melhor exprime esse mundo de mundos, cujos elementos constitutivos não se reduzem aos Estados. Há uma multiplicidade de atores que têm uma influência muito maior na forma como os cidadãos vivem em todo o mundo. Esses atores vão desde as grandes e médias potências, estabelecidas e emergentes, até às coligações de Estados, cidades e regiões ou organizações não governamentais, bem como redes nos domínios mais diversos da atividade humana.

Num momento policêntrico, todos os Estados, nomeadamente as grandes e médias potências, têm mais liberdade de ação e são tentados a afirmar os seus interesses de forma individual, em detrimento dos projetos de integração e cooperação regional. Exemplo notável disso é a saída do Reino Unido da União Europeia e poderá ser o caminho de membros do Mercosul, como a Argentina, ou a tentação já expressa pelo Uruguai de assinar um acordo de livre comércio com a China. Também os atores não estatais, como os grupos financeiros, as multinacionais ou as organizações da sociedade civil, têm mais liberdade de ação.

O policentrismo é um dos fatores de fracturação internacional, na ausência de um sistema multilateral inclusivo e humanista. As graves fraturas mundiais impedem os consensos necessários para enfrentar os desafios globais, sejam os da paz, das mudanças climáticas ou da regulação do sistema financeiro internacional.

O que ainda não sabemos é se o policentrismo será regulado pelo multilateralismo ou se nos encaminhamos para uma improvável nova bipolaridade Estados Unidos-China, de que Sul Global *versus* Norte Global seria uma dimensão. A vitória eleitoral de Trump seria um fator de aceleração da bipolaridade, num sonho insensato e irrealista de regresso à hegemonia americana, que isolaria o seu país.

O que podemos afirmar, com base nas diferentes crises que o mundo atravessa, é que não existe, ou é extremamente frágil, o consenso entre os grandes atores internacionais para enfrentar os problemas globais. Mesmo entre grupos regionais, como a União Europeia e a América Latina, os

39. Para uma discussão do policentrismo ver Álvaro Vasconcelos (org.), *Citizens in an Interconnected and Polycentric World: Global Trends 2030*, Paris, EUISS, 2012.

entendimentos são cada vez mais difíceis, como se nota na cada vez mais longínqua possibilidade de um acordo União Europeia-Mercosul.

Estamos longe da Terra como pátria da humanidade, como definida por Morin, para quem “assumir a cidadania terrestre, é assumir a nossa comunidade de destino”⁴⁰. A globalização permitiu a emergência de uma sociedade civil mundial, mas não foi acompanhada por uma integração dos Estados, mesmo que se tenham registado avanços significativos de alguns processos de integração e cooperação regional, como a União Europeia, o Mercosul e a Association of Southeast Asian Nations (Asean), e múltiplas organizações regionais em África, como a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (Cedeao) e a Southern Africa Development Community (SADC), nos anos que se seguiram ao fim da bipolaridade.

Os problemas são globais, mas não existe uma governança mundial para os enfrentar. A ONU, portadora do interesse comum da humanidade, é enfraquecida por ruturas radicais entre os seus membros e pela ausência de reformas que permitam a adaptação às transformações profundas que se deram desde a Segunda Guerra Mundial. Todas as tentativas de reformar a ONU, nomeadamente o seu Conselho de Segurança, fracassaram. Quando os desafios exigem cada vez mais respostas globais, como é o caso das mudanças climáticas ou das epidemias, a ONU consegue efetivamente identificá-los, mas demonstra total incapacidade para encontrar as respostas eficazes que se exigem.

As guerras da Ucrânia e de Gaza e o regresso a uma política de potências levaram a um recrudescimento da popularidade das teorias geopolíticas, nas quais os Estados, e muitos intelectuais, acentuam as análises de um mundo sem sociedade, sem cidadãos com direitos – um mundo reduzido a um imenso jogo de computador em que, porque não há humanidade, o direito à vida não existe.

Essas guerras são a consequência até agora mais trágica da emergência do nacionalismo identitário da extrema-direita, na sua recusa dos direitos humanos, na contaminação do espaço público com a sua ideologia niilista.

40. Edgar Morin e Anne Brigitte Kern, *op. cit.*, 2001, p. 213.

Ressurgem teorias geopolíticas populares nos anos 1930, como o “espaço vital”⁴¹ dos nazis, que pensam as fronteiras nacionais bem para lá das fixadas pelo direito internacional.

As teorias geopolíticas sobre o espaço vital necessário à sobrevivência da Rússia é a referência ideológica de Putin para a invasão da Ucrânia e para o não respeito do direito internacional. Não surpreende, por isso, que nas análises niilistas das razões da invasão da Ucrânia muitos refirmam as justificações geopolíticas e não mostrem nenhuma empatia ou compaixão pelas vítimas ucranianas, à semelhança do que muitos fizeram perante as vítimas israelitas do 7 de outubro ou as vítimas palestinas de Gaza, na guerra subsequente. Para os niilistas, não há inocentes.

A falta de compaixão pelo sofrimento das vítimas é um dos males do nosso tempo, mas espanta que se propague como um vírus, um pouco pelo mundo inteiro, no cálculo político e no dogmatismo ideológico.

O combate à covid-19 tinha, pelo contrário, revelado a força da compaixão, como afirma Ribeiro, citando Jean-Jacques Rousseau e a sua obra *Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens*, que o que “caracteriza os humanos é a capacidade de compartilhar o sofrimento de qualquer outro ser vivo. Observamos outros viventes sofrerem – e então sofremos juntos”⁴². Para Ribeiro, se a covid-19 está matando menos do que a peste negra, ou mesmo do que a gripe espanhola, “isso se deve em primeiro lugar a que nos humanizamos (ou, talvez, nos feminizamos), avançamos na compaixão”⁴³.

Não se concretizou o prometido mundo pós-covid-19 de solidariedade humana, de compreensão do destino comum da humanidade. Yolanda Kakabadse, antiga ministra do Ambiente do Equador, manifestou essa convicção ao afirmar que o mundo pós-covid-19 dará maior prioridade no clima, numa nova consciência de que a “saúde do ecossistema é igual à

41. A teoria do espaço vital, desenvolvida pelo general e geógrafo alemão Karl Haushofer (1869-1946), serviu de inspiração ao nazismo, para ligar a sobrevivência da Alemanha à conquista de territórios a leste.

42. Renato Janine Ribeiro, *Dois Ideias Filosóficas e a Pandemia*, São Paulo, Estação Liberdade, 2021, p. 12.

43. *Idem*, p. 86.

saúde humana”⁴⁴. Pelo contrário, a pandemia gerou uma maior consciência da vulnerabilidade, das incertezas do futuro, que perante a ausência de uma governação mundial inclusiva e humana levou a um crescimento da extrema-direita e dos nacionalismos. A invasão da Ucrânia pela Rússia – as fraturas que provocou e as suas consequências sociais – impediu que o anunciado mundo pós-covid-19 chegasse mesmo a ser pensado.

Europa-América Latina: convergência natural e necessária

A democratização de Portugal e Espanha, nos anos 1970, e de grande parte da América Latina, nos anos 1980, trazia possibilidades de integração birregional, também sustentada numa convergência natural entre a Europa e a América Latina, produto das raízes culturais, da língua, da dimensão humana e da partilha de valores. Muitos latino-americanos identificam-se com os países europeus de onde vieram os seus antepassados. Muitos europeus têm famílias latino-americanas, o que cria laços de afetos, de identificação, mas também de ressentimentos não assumidos.

Grandes autores latino-americanos como Octavio Paz, Jorge Luis Borges ou Carlos Drummond de Andrade dialogavam nas suas obras com a literatura europeia. Paz participa ativamente no debate dos surrealistas europeus, Borges incorpora na sua obra toda a cultura europeia, das *Kenningar*, a poesia islandesa, a William Shakespeare. Drummond de Andrade dedica poemas a Fernando Pessoa e Luís de Camões. Foi em São Paulo, na Universidade de São Paulo (usp), que Fernand Braudel, em diálogo com os intelectuais brasileiros do seu tempo, desenvolveu a sua visão da história. Claude Lévi-Strauss funda o estruturalismo a partir dos seus trabalhos etnográficos na Amazônia. Intelectuais e artistas europeus, como Stefan Zweig, procuram no Brasil e em outros países latino-americanos

44. Adil Najam, “I Spoke to 99 Big Thinkers about What Our ‘World after Coronavirus’ Might Look Like – This is What I Learned”, *The Conversation*, 12 jan. 2021 (tradução nossa), disponível em: <https://theconversation.com/i-spoke-to-99-big-thinkers-about-what-our-world-after-coronavirus-might-look-like-this-is-what-i-learned-146986>, acesso em: 29 ago. 2024.

o refúgio e a paz; anos mais tarde, Paris enche-se de refugiados latino-americanos, como Fernando Henrique Cardoso, Celso Furtado, Glauber Rocha ou Nara Leão, para falar só dos brasileiros, que aí se relacionam com os refugiados das ditaduras ibéricas, e deixam uma marca significativa na cultura europeia. A bossa nova tem uma influência significativa na música europeia, nomeadamente na canção francesa, Georges Moustaki é um bom exemplo, apesar do “tanto mar, tanto mar” “a nos separar”, como canta Chico Buarque⁴⁵. Miguel Torga chamou ao Brasil o cais do lado de lá do meu destino. A emergência, no espaço público, já neste século, de intelectuais afrodescendentes, nos dois lados do Atlântico, tem vindo a criar um novo espaço de convergência, criação e debate euro-latino-americanos. Como defende Ana Cristina Pereira⁴⁶, o pensamento de intelectuais e artistas afro-brasileiras, como Denise Ferreira da Silva, Castiel Vitorino Brasileiro ou Jota Mombaça, entre muitas outras, ajudam-nos a conceber o mundo que emergirá depois do fim do mundo tal como o conhecemos⁴⁷, impelindo-nos a fazer esse exercício de imaginação à escala global. Por outro lado, lembra ainda a autora afro-lusa, é preciso que cheguemos vivos a esse mundo futuro por nós inventado e, para isso, também do Brasil, chegam à Europa formas sempre criativas e cada vez mais eficazes de resistência coletiva.

É evidente que a América Latina não é apenas o Extremo-Occidente de que fala Alain Rouquié⁴⁸. Muitos já entenderam que tinha razão Amartya Sen, quando afirma: “Negligenciar a pluralidade das nossas filiações [...] obscurece o mundo em que vivemos”⁴⁹. Da mesma forma, é essencial compreender que também as nações têm múltiplas identidades.

45. Chico Buarque, “Tanto Mar”, 1975, disponível em: <https://www.chicobuarque.com.br/obra/cancao/147>, acesso em: 29 ago. 2024.

46. Ana Cristina Pereira, “Black Gaze Cinema in Portugal: A Transnational Counterpublic against Erasure”, no prelo.

47. Denise Ferreira da Silva, *A Dívida Impagável*, São Paulo, Oficina de Imaginação Política e Living Commons, 2019.

48. Alain Rouquié, *Amérique latine: introduction à l'Extrême-Occident*, Paris, Seuil, 1987.

49. Amartya Sen, *Identity and Violence: The Illusion of Destiny*, Nova York, W. W. Norton, 2006, p. xiv (tradução nossa).

As raízes indígenas e africanas do Brasil, construído na violência extrema da escravatura de uma parte significativa da sua população, são dados diferenciadores essenciais, o caráter distinto da sua cultura, poderosa fonte de inspiração da sua arte e literatura, a afirmação da sua autonomia em relação à Europa. Esses dados não põem em causa a convergência natural, mas exigem que a memória histórica e a diversidade das nações, em todas as suas dimensões, seja tida plenamente em consideração, e que a multiplicidade de identidades dos latino-americanos seja plenamente reconhecida – o que o discurso sobre a europeinidade do Brasil tende a esconder e pode ajudar a perpetuar o racismo.

Para portugueses e brasileiros, a memória histórica, o combate ao racismo, implica a desconstrução do discurso lusotropicalista, o mito de sociedade pós-racial de Gilberto Freyre adotado pela ditadura colonial portuguesa. Como diz Eduardo Lourenço, referindo-se à atitude portuguesa, mas extensiva à maioria dos europeus, em relação ao Brasil, é necessário abandonar o discurso “retórico e onírico”⁵⁰.

As incidências dessa múltipla identidade do Brasil, sobretudo a europeia e ocidental e a latino-americana de país do Sul, refletem-se nos inquéritos de opinião, que mostram que os brasileiros se veem, antes de tudo, como ocidentais, sem, no entanto, rejeitar a pertença ao Sul e a importância das relações com a China e os Brics. De acordo com um inquérito, 63% dos brasileiros (tantos quanto os mexicanos) têm uma imagem positiva dos Estados Unidos, uma percentagem superior à de todos os Estados da União Europeia (52% dos franceses, por exemplo), mas com a maioria a defender a neutralidade em caso de conflito sino-americano. A política externa brasileira reflete essa dupla identidade e parece por isso ambígua, incapaz de escolher o seu campo, como afirmam Feliciano de Sá Guimarães e Daniel Buarque neste livro⁵¹.

50. Citado em Maria de Lurdes Soares, “Eduardo Lourenço e as Labirínticas Relações Brasil-Portugal”, *Revista Letras*, n. 59, pp. 215-223, 2003, cf. p. 218, disponível em: <https://revistas.ufpr.br/letras/article/view/2850>, acesso em: 29 ago. 2024.

51. Ver, neste volume, Feliciano de Sá Guimarães e Daniel Buarque, “Brasil entre o Ocidente e o Sul Global: Ambiguidade Estratégica e Grandes Potências”.

É, talvez, afirmando essa multiplicidade de identidades dos seus cidadãos que o Brasil as pode unir num projeto maior. Na Europa também o reconhecimento das identidades múltiplas e do multiculturalismo é condição da convivência democrática entre os seus cidadãos, por um lado, mas também para evitar o risco de cair na armadilha de um Norte Global ameaçado pelo Sul, por outro.

O que é essencial à herança cultural euro-latino-americana é a convicção que os ideais do iluminismo da liberdade, da igualdade e da fraternidade, libertados do racismo científico que os acompanhou, são uma herança partilhada, concretizados num forte apego à democracia, aos direitos humanos e à justiça social, às conquistas dos direitos das mulheres e das comunidades LGBTQ, na recusa do choque das civilizações e do racismo, no respeito das múltiplas identidades dos indivíduos, dos povos e das nações.

O chileno Hernán Santa Cruz foi um dos nove autores da Declaração Universal dos Direitos Humanos, juntando-se a personalidades como o francês René Cassin e a americana Eleanor Roosevelt. O Brasil foi um dos primeiros Estados a ratificar a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948.

Essa convergência natural está bem presente nos milhares de estudantes latino-americanos que estudam em universidades europeias, nomeadamente em Portugal, na intensidade da cooperação científica e cultural, em suma, em todos os domínios da atividade humana.

O novo multilateralismo: um *acquis* a preservar

Tendo em consideração a situação de fraturas internacionais e as ameaças que pesam sobre a paz, a democracia, as liberdades e a justiça social, procuremos expor por que consideramos que a União Europeia e a América Latina são a melhor esperança de um projeto de multilateralismo inclusivo. Um projeto capaz de regular a globalização, enfrentar as ameaças climáticas e preservar a democracia. Um projeto capaz de assumir plenamente não só a consciência do destino comum da humanidade, rejeitando a sua divisão em grupos civilizacionais irreduzíveis e condenados ao choque

internacional de civilizações ou fazendo dos espaços nacionais o campo privilegiado do choque entre grupos étnicos, culturais ou religiosos. Um projeto capaz de limitar e condicionar o poder das grandes potências para prosseguirem de forma unilateral, contrária ao interesse geral mundial e à paz, os seus interesses.

Como ponto de partida indispensável, importa sublinhar a importância do acervo intelectual do Fórum Euro-Latino-Americano sobre as relações birregionais, num profícuo debate protagonizado por especialistas políticos, ativistas, empresários e funcionários europeus e latino-americanos, desde os anos 1990, uma iniciativa conjunta do Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais (IEEI) e da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp). O Fórum Euro-Latino-Americano contou com a participação ativa de pensadores e políticos dos dois continentes, como Alexandra Barahona de Brito, Alfredo Valladão, Celso Lafer, Gelson da Fonseca, Felix Peña, Guilherme d'Oliveira Martins, Hélio Jaguaribe, Mário Telò, Mónica Hirst e tantos outros.

No momento cosmopolita, para usar a expressão feliz do então chanceler brasileiro Celso Lafer, que se seguiu ao fim da bipolaridade, teve lugar em Guimarães (norte de Portugal), em 1992, o primeiro encontro União Europeia-Mercosul.

A adesão de Portugal e a Espanha à então Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986, países que tinham também reconquistado a sua democracia, era vista como um fator de aproximação da Europa à América Latina. Na assinatura do Tratado de Adesão de Portugal, a 12 de junho de 1985, Mário Soares, então primeiro-ministro, afirmou:

Portugal, para quem os laços de fraternidade com os países africanos de expressão portuguesa e com o Brasil revestem primordial importância, está certo de que a sua entrada na CEE contribuirá para criar um novo dinamismo de cooperação da Europa comunitária com a África e com a América Latina⁵².

52. “Discurso de Mário Soares por Ocasão da Assinatura do Tratado de Adesão de Portugal às Comunidades Europeias (Lisboa, 12 Junho 1985)”, 1985, disponível em: https://www.cvce.eu/obj/discurso_de_mario_soares_por_ocasiao_da_assinatura_do_tratado_de_

O Brasil, onde a democracia se tinha estabilizado, identificava nas então Comunidades Europeias um parceiro indispensável para a sua nova política internacional – que incluiu a fundação do Mercosul, em 1991, de clara inspiração na experiência da integração europeia, e a realização, no ano seguinte, da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92).

Depois da queda do Muro de Berlim, em 1989, a Europa procurava definir uma política internacional autónoma dos Estados Unidos e coerente com os seus valores fundadores. Nesse quadro, as relações com a América Latina aparecem como estratégicas e dão origem a processos de negociação comercial com o Mercosul, o Pacto Andino, o Chile e o México.

As relações com o Mercosul, em particular, ganharam significativa importância, ao serem identificadas por especialistas europeus como um processo de integração que configurava a tendência para a regionalização da ordem internacional, o que deveria permitir o projeto de um novo multilateralismo, que faria do regionalismo, na sua forma de integração aberta, uma força estruturante de uma nova ordem internacional.

Integração aberta que é uma visão das sociedades democráticas, mas também de uma nova política internacional, pois, como escrevemos com Martins num livro do Fórum Euro-Latino Americano:

[...] garante, no plano de cada espaço, os valores da sociedade plural, da democracia política, da diversidade cultural e religiosa, da livre concorrência e da participação do cidadão, princípios que projeta e promove no plano internacional, através da relação estabelecida com países considerados individualmente ou em agrupamentos. A tendência para o fechamento dos blocos, conduzindo à quebra da solidariedade entre áreas democráticas ou resultando dela, é suicidária⁵³.

adesao_de_portugal_as_comunidades_europeias_lisboa_12_junho_1985-pt-0681895a-4ad6-4444-94fc-63304c0f6f4a.html, acesso em: 22 jun. 2024.

53. Guilherme d'Oliveira Martins e Álvaro Vasconcelos, "A Lógica da Integração Aberta, Base de um Novo Multi-regionalismo", em *A Integração Aberta: Um Projeto da União Europeia e do Mercosul*, Lisboa, IEEI, 1995, pp. 8-9.

As iniciativas de integração aberta expressam da melhor forma, ao nível regional, aquilo a que o novo multilateralismo pode aspirar ao nível global. O processo de aprofundamento “dos projetos de integração aberta gera um espírito (*zeitgeist*) de soberanias compartilhadas, o qual minimiza a ‘vontade’ unilateral”⁵⁴.

O novo multilateralismo era uma proposta da Europa e da América Latina para um mundo globalizado, um caminho possível para uma multilateralização da emergente multipolaridade e para conter o unilateralismo das grandes potências. Estávamos então num mundo sem ordem, em que forças de cooperação e fragmentação já competiam, com as consequências trágicas da invasão do Iraque pelos Estados Unidos e, vinte anos mais tarde, da invasão da Ucrânia pela Rússia.

A proposta do novo multilateralismo resta como o *acquis* mais significativo de dez anos de investigação, debates e publicações do Fórum Euro-Latino-Americano, iniciado em 1990. Desse projeto nasceu também a proposta de um acordo birregional União Europeia-Mercosul, assumido como projeto europeu na cimeira da União Europeia em Madrid, Espanha, em 1995. Esse acordo seria parte de um conjunto mais vasto, que faria do multirregionalismo uma nova dimensão das relações internacionais.

A União Europeia e o Mercosul tinham também um interesse estratégico no aprofundamento das respetivas integrações, o que poderia ter um efeito de contaminação, de imitação⁵⁵ a nível internacional. Os interesses estratégicos, é importante lembrar, iam bem para lá do comércio, incluindo a paz entre velhos inimigos, a proteção dos direitos humanos, a estabilização democrática e a prosperidade socioeconómica. Esses valores foram assumidos explicitamente na Cimeira do Rio de 1999, o que é um traço distintivo relativamente às relações entre os Estados Unidos e os paí-

54. Fórum Euro-Latino-Americano, *O Novo Multilateralismo: Perspectiva da União Europeia e do Mercosul*, Lisboa, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, 2001, p. 9.

55. Mario Telò, “A Integração Regional na Europa e nas Américas”, Fórum Euro-Latino-Americano, *O Novo Multilateralismo: Perspectiva da União Europeia e do Mercosul*, Lisboa, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, 2001.

ses latino-americanos – não há qualquer referência semelhante na Declaração de Santiago, Chile, da Área de Livre Comércio das Américas (Alca)⁵⁶.

As esperanças de um multilateralismo eficaz⁵⁷ foram a resposta da União Europeia às consequências trágicas da invasão americana do Iraque, que punha em causa a Carta das Nações Unidas.

Esse multilateralismo assentaria sobre um tríptico: (i) reforço das instituições da ONU, para as dotar de capacidade de resposta aos grandes desafios internacionais; (ii) o regionalismo, assumido como elemento estrutural do sistema internacional no seu conjunto; e finalmente (iii) a emergência de uma opinião pública global, tradução do desejo da sociedade civil de influenciar ou participar na tomada de decisões a nível global⁵⁸.

Que prioridades para garantir a convergência necessária?

Será o *acquis* do novo multilateralismo pertinente na atual situação internacional? Nas presentes circunstâncias de agravamento das fraturas globais que se desenhavam nos anos 1990, quando o confronto político, económico e militar se confirmou, a convergência entre europeus e latino-americanos é necessária e possível.

A alternativa hoje não é, como já não era no início do século, o unilateralismo americano. O presente retrata um choque de unilateralismos, com o recrudescimento dos nacionalismos, tanto no domínio comercial como mesmo militar, como mostra a invasão da Ucrânia pela Rússia e a intervenção israelita em Gaza.

A Europa e a América Latina não têm nada a ganhar com o agravar da fratura Ocidente-Sul Global ou G7-Brics. Nem a União Europeia nem a América Latina têm interesse no regresso a um mundo bipolar, agora so-

56. *Idem*.

57. Javier Solana, *A Secure Europe in a Better World*, Tessalónica, European Council, 20 jun. 2003, disponível em: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/76255.pdf, acesso em: 29 ago. 2024.

58. Fórum Euro-Latino-Americano, *op. cit.*, 2001.

bre a forma de Ocidente, liderado pelos Estados Unidos, e Sul Global, liderado pela China.

O confronto, para já económico, mas cada vez mais estratégico, entre a China e os Estados Unidos não é do interesse da América Latina e da União Europeia. Ambos são parceiros económicos dos dois países, e um cenário em que fossem forçados a escolher levaria à perda de toda a sua autonomia internacional. Tal seria, inevitavelmente, um cenário de uma nova bipolarização do mundo. Uma reeleição de Trump iria acelerar esse processo, que Joe Biden não quis reverter e Barack Obama iniciou, e de que a agressividade comercial chinesa é um fator importante.

Os Estados Unidos e a China, segundo Hirst e Juan Gabriel Tokatlian⁵⁹, converteram-se “em forças centrífugas que não geram incentivos positivos” para a integração regional latino-americana.

O confronto mais grave entre potências é a guerra da Ucrânia, a que a Europa não pode escapar, pois o colapso ucraniano poria em causa a própria União Europeia e os seus princípios fundadores – aliás, a extrema-direita europeia revê-se na ideologia iliberal, etnonacionalista, de Putin.

Um mundo fraturado – o regresso da política de potência, a prioridade ao uso da força – é contrário à identidade de potências civis que são a União Europeia e a América Latina, onde o *soft power*, o poder de atração, ainda é um poder essencial. Regiões e países que dão prioridade à associação entre os Estados, à resolução pacífica dos seus diferendos e à democracia são os mais capazes de responder ao sentimento de comunidade de destino, regular a globalização e enfrentar os grandes desafios que se colocam à humanidade, como as mudanças climáticas, o racismo, a justiça social e a guerra.

Na União Europeia ouvem-se os sons da guerra, mas apenas porque tal lhe é imposto. Não se transformou num ator que considera que a guerra é uma forma legítima de continuar a política por outros meios. Mantém o essencial da sua identidade de projeto de paz democrática kantiana, para o qual a regulação multilateral das relações internacionais é essencial à

59. Mónica Hirst e Juan Gabriel Tokatlian, “Lealtad, Voz o Salida: América Latina y el Orden Internacional”, *Vanguardia Dossier*, n. 89, pp. 52-55, 2023.

sua sobrevivência. O regresso a uma política de potência clássica, não regulada pelo direito internacional, é uma ameaça existencial para a União Europeia – um bem público internacional segundo Lafer.

Alguns Estados ainda pensam que podem ignorar a guerra da Ucrânia, apesar da sua gravidade para a ordem internacional multilateral e a paz mundial. Um conflito entre a China e os Estados Unidos, porém, seria necessariamente mundial, e a opção pelo não alinhamento seria ainda muito mais difícil. Lembremos que países latino-americanos como o Brasil e o México têm fortes relações com os Estados Unidos e com a China. O México é o maior parceiro comercial dos Estados Unidos (ultrapassou a China em 2024). Cerca de 75% das exportações mexicanas vão para o seu vizinho americano. O Brasil tem a China como seu principal parceiro comercial (30,7% do total das suas exportações em 2023, contra 11,2% para os Estados Unidos). O mesmo podemos dizer da Europa.

O discurso sobre o Sul Global, num quadro policêntrico em que “os países em desenvolvimento”, como se definem (até a China), exigem uma melhor repartição do poder mundial e uma reforma da ONU que o tome em conta, não tem necessariamente de ter escolhas excludentes a nenhum dos atores e é compatível com a cooperação Norte-Sul, para utilizar uma forma caída em desuso, nas grandes questões globais.

Ninguém terá dúvidas de que não é possível resolver o desafio climático, a maior ameaça que pesa sobre a vida humana, sem a China, a Índia, o Japão, os Estados Unidos, a União Europeia ou a América Latina. Sem soluções globais, de nada valerá a União Europeia ter, como tem tido até aqui, as políticas mais avançadas no domínio ecológico, ou o Brasil assumir-se, com Lula e Marina Silva, como superpotência ecológica, defensora da floresta tropical. O aquecimento global continuará a ameaçar gravemente a vida de europeus e latino-americanos.

O sistema terrestre, de que depende a vida na Terra, não tem fronteiras e só com uma política que assuma que o clima estável é um património comum da humanidade, como demonstram, recorrendo ao consenso científico, Paulo Magalhães e Maria Espinosa neste livro⁶⁰; poderemos iniciar

60. Ver, neste volume, Paulo Magalhães, “O Sistema Climático e o Momento Cosmopolita da

um processo de limpeza da atmosfera, capaz de concretizar e superar o Acordo de Paris e os impasses das COPs.

Como conclui, sintetizando, Magalhães, a Europa, onde a Revolução Industrial teve início, e a América Latina, detentora dos mais relevantes ecossistemas, poderiam ser os iniciadores de um acordo internacional de grande impacto no futuro da humanidade, para a limpeza da atmosfera.

Ao mesmo tempo, é fundamental assumir que a defesa do ambiente implica uma política socialmente inclusiva, que sublinhe o papel das populações das florestas tropicais como as da Amazônia e a sua integração na grande causa da igualdade, sublinhando, como faz Espinosa, “o papel das mulheres das áreas urbanas e rurais, indígenas e não indígenas”⁶¹.

É no combate às alterações climáticas que João Cravinho encontra mais razões de otimismo sobre o futuro do multilateralismo, particularmente dado o empenho da China. Um otimismo que estende, neste livro, à “possibilidade que se abre em matéria de justiça tributária”⁶², um tema central da agenda brasileira para o G20, com a ideia de acordar um imposto anual de 2% aos super-ricos, o que poderia contar com o apoio dos países da OCDE. A regulação do sistema financeiro mundial, acabando com os paraísos fiscais, por exemplo, é uma questão-chave para o combate às desigualdades e o futuro da democracia.

Como as pandemias não têm fronteiras, da resposta à covid-19 devemos retirar a lição de que é preciso prevenir a disseminação dos vírus e estar preparado para os enfrentar. Importa reter, em particular, que é preciso tornar as vacinas um bem comum da humanidade e empoderar a Organização Mundial de Saúde (OMS) para impedir as consequências de medidas unilaterais, como as decisões de Trump em plena pandemia.

O vírus autocrático também não tem fronteiras. Com o avanço da sociedade da informação e a mundialização das redes sociais, as campanhas

Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (Rio-92); Maria Espinosa, “From Vulnerability to Resilience: Fostering a Unified Approach to Climate Action in Latin America and the Caribbean”.

61. Cf., neste volume, p. 362 (tradução nossa).

62. Ver, neste volume, João Cravinho, “Multilateralismo: Crónica de Degradação e Transformação”, p. 123.

de desinformação são instrumentos dos poderes e correntes da extrema-direita global. Perante essa realidade, também as democracias e os democratas se devem apoiar, não para bipolarizar o mundo, mas para conter a progressão do nacionalismo identitário, a que alguns chamam de nacional-populismo. Foi o que aconteceu com a reeleição de Lula, em 2023, que levou os presidentes norte-americano e francês a prontamente reconhecerem a legitimidade do voto e todos os partidos democráticos europeus a saudarem a vitória sobre a extrema-direita bolsonarista.

Os textos dos estudantes pesquisadores da Cátedra José Bonifácio, aqui reunidos, apresentam propostas para a ampliação da agenda de convergência entre europeus e latino-americanos e questionam a pertinência de conceitos como Sul Global e Norte ou Nortes Globais. Propõem uma agenda humanista de bens comuns que são aspirações universais e um vasto campo para a cooperação científica. O apego da sociedade civil europeia e latino-americana a esses “bens comuns” permite formar um conjunto euro-latino-americano, que não é Sul Global nem Norte Global, que não se inscreve na bipolaridade em construção entre os Estados Unidos e a China.

Questões como a promoção da democracia e dos direitos humanos, a repatriação dos bens culturais e a defesa das comunidades indígenas merecem uma atenção particular. Para a defesa dos direitos humanos, os Estados europeus e latino-americanos aceitam a jurisprudência de organismos supranacionais. Já para a defesa da democracia, contudo, existe o risco do contraprodutivo e muitas vezes trágico intervencionismo, quando todos sabemos que os processos democráticos são, antes de tudo, internos. Tal não impede que exista um vasto campo de cooperação que valoriza o elo entre promoção democrática e o multilateralismo.

A questão dos direitos das comunidades indígenas, bem como a dos direitos dos afrodescendentes, tem historicamente uma vertente Norte-Sul que se projeta hoje na persistência de um racismo estrutural, com origem no colonialismo e na escravatura, que ameaça a sobrevivência das culturas indígenas e africanas. Na Europa, a riqueza da diversidade cultural, criada por vagas sucessivas de migrações, é ameaçada pela emergência do nacionalismo identitário.

Nas relações entre a Europa e a América Latina, a cooperação cultural é uma dimensão crítica na defesa do conhecimento face ao obscurantismo da extrema-direita e na ultrapassagem de fraturas herdadas do colonialismo, que devia ser desenvolvida desde logo por organizações da sociedade civil e instituições culturais. A questão da memória, das reparações históricas e da repatriação de bens culturais são temas incontornáveis da agenda euro-latino-americana, essenciais para a desconstrução das narrativas coloniais que perpetuam o racismo e a xenofobia. São temas que permitem construir um futuro comum e assumir plenamente o contributo de todas as culturas para a civilização humana, e são também uma alavanca fundamental para o conhecimento.

Essa agenda pode e deve ser ampliada à questão da regulação das redes sociais, da inteligência artificial e das grandes bases de dados (*big data*), que podem ser um instrumento de conhecimento, de transparência e de empoderamento dos cidadãos, mas também um poderoso instrumento de desinformação, manipulação e de controlo da sociedade. A responsabilização das redes sociais pelo conteúdo do que publicam seria um primeiro passo.

Apesar do crescimento do protecionismo, continuaremos a viver num mundo globalizado e o comércio continuará a ser uma prioridade a nível regional e global, como continuarão os múltiplos acordos comerciais preferenciais regionais e inter-regionais. As relações entre a Europa e a América Latina vão desenvolver-se num contexto em que o Mercosul está enfraquecido, em que se multiplicam os acordos regionais, como a Aliança do Pacífico (Chile, Colômbia, México e Peru), e onde o potencial da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), que reúne treze países, poderia vir a ser explorado. Flexibilizar as regras da OMC para facilitar, num contexto de protecionismo económico, os acordos regionais e inter-regionais, em particular quando incluem países em desenvolvimento, de forma a favorecer as derrogações com implicações sociais e ecológicas, é a via proposta por Felix Peña neste livro⁶³.

63. Ver, neste volume, Félix Peña, “Las Estrategias de Inserción Comercial Internacional de Países Latinoamericanos”.

A regulação do sistema financeiro internacional deveria suportar um desenvolvimento social e ecologicamente sustentado. Nesse sentido vai a introdução a nível birregional e a promoção a nível multilateral de um imposto sobre o carbono, uma taxa Tobin sobre as transações financeiras e o uso dos Direitos Especiais de Saque (DES) do Fundo Monetário Internacional (FMI), como propõe Augusto Lopez-Claros neste livro⁶⁴.

O *acquis* para a construção de uma relação estratégica União Europeia-Mercosul mostra que a resposta à polarização e ao nacionalismo é a construção de respostas multilaterais inclusivas e humanas, de que as relações birregionais são um patamar importante, promovendo formas de governação com níveis diversos. De acordo com Hassner⁶⁵, o regionalismo “pode levar à multipolaridade, ou pelo menos à limitação da hegemonia”.

A União Europeia tem todo o interesse em assumir que a ordem internacional já não corresponde à distribuição do poder internacional saída da Segunda Guerra Mundial e promover, com a América Latina, um projeto comum para a reforma das Nações Unidas.

Um acordo União Europeia-Mercosul teria, no atual contexto internacional de fragmentação e guerra, um enorme impacto, criaria a esperança de que outra via é possível. Persistem vozes na União Europeia que sublinham que um acordo União Europeia-Mercosul não deve ser visto como um simples acordo de comércio livre. De acordo com Josep Borrell:

Este acordo tem uma finalidade geopolítica significativa: trata-se de uma ferramenta que permite a ambas as regiões lidar melhor com o confronto entre os EUA e a China, que tem vindo a intensificar-se e ameaça relegar tanto a América Latina como a UE para segundo plano a nível estratégico⁶⁶.

64. Ver, neste volume, Augusto Lopez-Claros, “Creative Financing for a Greener Future”.

65. Pierre Hassner, *op. cit.*, 2003.

66. Josep Borrell, “América Latina – Europa: A ‘Outra’ Relação Transatlântica”, 19 out. 2020, disponível em: https://www.eeas.europa.eu/eeas/am%3%A9rica-latina-%E2%80%93-europa-%C2%ABoutra%2%BB-rela%C3%A7%C3%A3o-transatl%C3%A2ntica_pti, acesso em: 29 ago. 2024.

Na Europa, perante as dificuldades da atual conjuntura de oposição aos acordos de comércio livre, concretizar um acordo em negociação há mais de vinte anos pode ser extremamente difícil, se não impossível.

Se a União Europeia e o Mercosul não deveriam abandonar o objetivo do acordo birregional, para já deveriam dar prioridade ao aprofundamento das relações em todas as áreas onde tal fosse possível, tirando partido do Acordo-quadro de 1995 que prevê uma cooperação multifacetada, do comércio ao ambiente, passando pela tecnologia e a segurança, como proposto por Peña neste livro.

Mantendo esse objetivo, a União Europeia deveria privilegiar uma estratégia de geometria variável com os países latino-americanos, aprofundando os acordos de cooperação já existentes com o Chile (2002) e com o México (2000) e avançando para um acordo de associação com a Colômbia.

Para superar os atuais nós comerciais, a União Europeia e os diferentes *fora* de cooperação regional latino-americanos deveriam ir além do comércio, dando prioridade à agenda ecológica, desde logo com os países do Pacto Amazónico, à defesa dos direitos humanos, nomeadamente dos direitos das mulheres e das minorias, e ao combate às desigualdades. Uma agenda das agendas, assumindo que a defesa da democracia e do ambiente, o combate à pobreza e a regulação do sistema financeiro internacional teriam um impacto virtuoso.

Em paralelo, a União Europeia poderia propor à América Latina uma agenda comum para a reforma da ONU, assente no conceito de novo multilateralismo. Essa proposta tem potencial para congregar num esforço comum todos os atores globais, incluindo Estados, sociedade civil, organizações regionais e subestatais. O novo multilateralismo será eficaz porque inclusivo, será humano porque fraterno.

As relações entre a Europa e a América Latina não devem ser vistas essencialmente como relações entre Estados.

É preciso hoje ir para além dos Estados, fazendo das relações entre os cidadãos europeus e latino-americanos uma trave-mestra da comunidade humana, unidos à volta dos valores que partilham, da liberdade à igualdade e aos direitos humanos, em particular para os que veem os seus direitos

ameaçados, como as mulheres ou as minorias, e os sem direitos, os imigrantes e os refugiados.

Conjugar os interesses dos cidadãos num mundo mais justo e sustentável com os interesses dos Estados é o que designaria por multilateralismo humanista – colocar no centro as causas comuns da humanidade.

Se europeus e latino-americanos assumirem a escolha da união, conscientes de que partilhamos todos o mesmo destino, que vivemos num só mundo, darão esperança à sociedade civil mundial, demonstrando que o futuro ainda tem futuro.

A) As relações
Europa-América Latina
num mundo
pós-hegemônico

América Latina y Unión Europea: socios imprescindibles

ARANCHA GONZÁLEZ LAYA¹

Vivimos momentos de gran tensión geopolítica caracterizados por una creciente rivalidad entre Estados Unidos y China. Asistimos a una nueva división del mundo, a una especie de nueva guerra fría, aunque con características diferentes a la división ideológica que conocimos en el siglo xx entre Estados Unidos y Rusia. Hoy tanto Estados Unidos como China son países sistémicos y necesarios para garantizar la estabilidad financiera global, la lucha contra el cambio climático, la protección de los océanos o la lucha contra las pandemias. Sus economías son interdependientes y representan alrededor de un cuarto del comercio mundial. Pero ambos están inmersos en una batalla por la hegemonía de la tecnología, sobre la que reside la competitividad económica futura, pero también la superioridad militar y la capacidad defensiva.

Esta polarización tiene importantes consecuencias para el resto del mundo, y ciertamente las tiene para Europa y América Latina, quienes buscan un espacio y una voz propia. Justo es mencionar que en estos últimos años América Latina ha desaparecido del radar de la comunidad internacional. Las presidencias de Jair Bolsonaro en Brasil y de Andrés Manuel López Obrador en México se caracterizaron por un gran desinterés de la agenda internacional y un gran repliegue nacional. La ausencia de los dos grandes países latinoamericanos en espacios como las Naciones Unidas (ONU) o el G20 y la falta de capacidad propositiva han supuesto una pérdida de influencia en la agenda internacional.

1. Decana, Paris School of International Affairs, Sciences Po. Ministra de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España (2020-2021).

Por su parte, durante este periodo, la Unión Europea ha buscado impulsar una agenda de autonomía estratégica abierta, una capacidad de defender sus intereses y sus valores aun sin la compañía de aliados o socios. La palabra clave es “abierta”, porque la Unión Europea sabe que su prosperidad, seguridad y solidez dependerán de su capacidad para tejer alianzas estrechas con otras regiones del mundo, y en particular con América Latina.

Hoy América Latina necesita a Europa y, a su vez, la Unión Europea necesita a América Latina.

América Latina jugará un papel clave en las transiciones energética y climática, en la seguridad alimentaria global, así como en mejorar la resiliencia de las cadenas de producción. La región posee más de la mitad de las reservas mundiales de litio y reservas considerables de cobre, bauxita, grafito, níquel y tierras raras. Apenas contribuye a las emisiones de gases de efecto invernadero, pero es enormemente vulnerable al impacto del cambio climático. Además, su riqueza en recursos naturales y su biodiversidad la convierten en un socio fundamental para la transición energética y la lucha contra el cambio climático. La región es capaz de alimentar a 1 300 millones de habitantes y representa el 40% de las exportaciones netas de alimentos del mundo, lo que le confiere un papel fundamental en la estabilización del precio mundial de los alimentos y, por lo tanto, en la seguridad alimentaria.

La economía mundial necesita hoy de un nuevo equilibrio entre eficiencia y seguridad. Se trata de construir resiliencia a través de la diversificación y de la reconfiguración de las cadenas de producción. América Latina ofrece interesantes oportunidades para la diversificación dado su menor perfil de riesgo geopolítico, la proximidad y otros factores tales como el capital humano, los esfuerzos ya realizados para reducir los costes de transacciones comerciales o el avance de la digitalización. Ello se refleja en las exportaciones de servicios digitales de la región, que han aumentado cerca de un 10% en la última década y que ofrecen un gran potencial de expansión.

Para ello será imprescindible la estabilidad en las políticas económicas y comerciales de la región, así como una mayor inversión política en el sistema comercial multilateral que garantice una apertura y una mayor

predictibilidad a los operadores comerciales y a los inversores. Ambas regiones pueden trabajar codo con codo para reformar y reforzar las reglas del comercio internacional y para evitar la trampa de la fragmentación económica global.

Además, América Latina también necesita de Europa para proteger sus flujos comerciales y sus inversiones de dependencias excesivas, incluidas de China y de Estados Unidos. El sector informal tiene un peso demasiado elevado en las economías de la región, las economías tienen amplio margen para mejorar el valor añadido de su producción y la productividad es aún limitada sobre todo en el sector de los servicios. El comercio, las inversiones y la financiación europeas pueden ayudar América Latina a mejorar su competitividad.

Esta interdependencia no puede, sin embargo, esconder los desafíos a los que se enfrentan ambas regiones. En la Unión Europea, es esencial un nuevo esfuerzo integrador en aquellos sectores determinantes para la competitividad y la seguridad europeas: el mercado común de la energía, el sector digital, los mercados de capitales y la defensa. Todos ellos quedaron rezagados en la construcción del mercado único europeo impulsada por el presidente de la Comisión Europea, recientemente fallecido, Jacques Delors en los años 1990, al entender los Estados miembros que estos sectores formaban parte de la soberanía nacional. Hoy la situación ha cambiado: la fragmentación debilita la seguridad energética, la competitividad y la capacidad de Europa de canalizar el ahorro europeo a prioridades del bloque. El retorno de la guerra en el continente europeo y la posibilidad de una reelección de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos aconsejan que Europa invierta en su capacidad para defenderse, aumentando la financiación para el sector de la defensa y tomando más responsabilidades en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). No se trata de convertir el proyecto europeo en un proyecto bélico, pero sí de ser capaz de defender el proyecto de paz y estabilidad europeo frente a las amenazas bélicas ya presentes en el continente.

Por parte latinoamericana, el gran desafío es la gobernanza política. Sistemas presidencialistas en los que el poder reside en ejecutivos que lo ejercen sin una oposición real y con instituciones democráticas relativa-

mente débiles. A ello se suma una lenta integración regional, un aumento de las desigualdades y la presión permanente de la corrupción y, ahora también, del crimen organizado.

En realidad, lo que está en juego tanto en América Latina como en Europa es la democracia misma, amenazada desde fuera por regímenes autocráticos e injerencias extranjeras y erosionada desde dentro por fuerzas iliberales que buscan debilitar los mecanismos de pesos y contrapesos. Así se fragilizan las instituciones garantes de la lucha contra la corrupción o el buen funcionamiento de la administración; se cuestiona la libertad de prensa y el pluralismo; se demoniza al oponente y se califica de claudicación cualquier intento de construir consensos.

La última cumbre Unión Europea (UE)-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), de julio del 2023 —ocho años después del último encuentro birregional—, concluyó con un mensaje claro que ha de guiar la acción: somos socios imprescindibles y la cooperación entre ambas regiones es el camino más eficaz de construir resiliencia geopolítica y responder a los desafíos climáticos, económicos, democráticos y sociales. Este es el camino a seguir.

Multilateralismo: crónica de degradação e transformação

JOÃO CRAVINHO¹

O momento que vivemos, aproximando-nos do fim do primeiro quartel do século XXI, suscita muitas interrogações sobre a viabilidade do futuro do multilateralismo como forma de organização e gestão da vida internacional. António Guterres, secretário-geral da Organização das Nações Unidas (ONU), a instância central do multilateralismo, tem dado inúmeros sinais da sua inquietação, em que associa a degradação do multilateralismo como mecanismo de redução de tensões e identificação de soluções consensualizadas aos perigos crescentes, ou mesmo existenciais, para a população mundial em diversas frentes. O problema parece ser tão fácil de descrever como é difícil de resolver: perante o desinvestimento e por vezes hostilidade de algumas das principais potências mundiais face ao multilateralismo, como é que pode sobreviver este mecanismo tão essencial para as pequenas e médias potências? E ainda mais acutilante, como é que se resolvem numerosos problemas com incidência abrangente ou mesmo planetária se o multilateralismo não for credível como mecanismo de identificação de soluções concertadas?

Na realidade, o panorama atual é mais variado e complexo do que aparenta ser à primeira vista. A degradação da ordem internacional, característica central da história das relações internacionais neste primeiro quartel

1. Até recentemente, foi ministro dos Negócios Estrangeiros (2022-2024) e da Defesa Nacional (2018-2022) de Portugal. Anteriormente, entre outras funções públicas, exerceu o cargo de embaixador da União Europeia no Brasil (2015-2018) e na Índia (2011-2015). Dedicou-se também à atividade académica, tendo sido professor de relações internacionais na Universidade de Coimbra e na Universidade Nova de Lisboa, em Portugal.

do século, reflete-se na erosão do multilateralismo. Contudo, verifica-se que subsiste ainda muito vigor em algumas negociações multilaterais e que a disponibilidade para permitir a corrosão do multilateralismo é desigual, variando de tema para tema. Verifica-se também que a contestação ao multilateralismo varia consoante a natureza do projeto em causa. Em matéria de paz e segurança vivemos tempos de confronto geopolítico frontal, particularmente suscitado pela Rússia, mas também com novas reivindicações territoriais e espaciais por parte da China, bloqueando não só matérias de entendimento direto, mas também o estabelecimento de uma ordem de segurança mais ampla. Em outras áreas, como sejam a promoção dos direitos humanos ou a ordem financeira internacional, em que os regimes multilaterais desenvolvidos ao longo das décadas têm uma maior identificação com o liberalismo internacionalista, a contestação é intensa, mas de natureza variada. E em certos outros domínios, como é o caso do clima, os incentivos para um entendimento permitem progresso, mesmo que difícil e lento, demonstrando que o multilateralismo continua a ser entendido como imprescindível para os tempos que vivemos.

G. John Ikenberry interroga-se sobre se estaremos atualmente perante uma crise de transição, na qual há transferências de poder para outros atores, sobretudo a China, mantendo-se uma ordem essencialmente liberal e baseada em regras, ou se estamos perante uma crise da ordem internacional liberal, em que tudo é posto em causa². A resposta que ele próprio fornece aponta para a primeira das hipóteses, entre outras razões porque não vislumbra que a China tenha apetência por estabelecer e assumir os custos de uma ordem alternativa nem que tal ordem pudesse ser atraente para uma ampla participação internacional. Com essa argumentação, Ikenberry sugere que a ordem multilateral inspirada pelos Estados Unidos, atualmente contestada, não vai ceder a uma ordem de inspiração chinesa, e efetivamente não vemos razão para contrariar essa ideia. Mas tal raciocínio não nos fornece nenhuma garantia quanto à estabilidade e

2. G. John Ikenberry, "The End of Liberal International Order?", *International Affairs*, vol. 94, n. 1, pp. 7-23, jan. 2018.

sobrevivência de uma ordem internacional, cujos fundamentos vemos a sofrer erosão em múltiplos domínios.

Já Manuel Lafont Rapnouil prefere interpretar a crise do multilateralismo por via de um prenho conflito entre legitimidade e eficácia, na qual os mecanismos multilateralmente legitimados são por vezes preteridos a favor de outros mecanismos mais seletivos em que não é necessário negociar interesses fundamentais, o que por sua vez reduz a legitimidade do multilateralismo como forma de regulação de conflitos³. O autor prossegue a sua argumentação invocando a ideia inversa, nomeadamente que a falta de inclusividade do multilateralismo, feito à medida das conveniências, acaba por ser em si mesmo deslegitimadora e geradora de uma reação contrária, o que põe em causa a eficácia que se tinha por objetivo.

Nas páginas seguintes olharemos para a forma como se vive atualmente o multilateralismo num conjunto de áreas relevantes para a sociedade internacional, sem preocupação de traçar um retrato exaustivo, mas antes na intenção de identificar algumas das principais tendências atuais, concluindo que a crescente desordem internacional se reflete de forma heterogénea sobre o funcionamento do multilateralismo. Nem o otimismo mitigado de Ikenberry nem a esperança manifestada por Rapnouil parecem fornecer os elementos para compreendermos a atual degradação heterogénea do multilateralismo.

O multilateralismo na gestão da paz e da guerra

No âmbito geopolítico, continuamos a conviver com uma guerra brutal e ilegal levada a cabo por um membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, que não hesita em paralisar o próprio Conselho através do uso despudorado do seu direito de veto para evitar qualquer condenação formal das suas ações. Não serve como atenuante que um anterior secretário-geral, Kofi Annan, tenha, com razão, condenado como ilegal uma

3. Manuel Lafont Rapnouil, “Légitime ou efficace: l’alternative qui a ébranlé le multilatéralisme”, *Les Champs de Mars*, vol. 32, n. 1, pp. 157-168, 2019.

outra guerra desencadeada por um membro permanente do Conselho de Segurança. Guerras ilegais têm sempre como efeito a erosão do respeito pelo direito internacional, acompanhado pela degradação da credibilidade e da eficácia do órgão imprescindível do multilateralismo, o Conselho de Segurança.

Em 2004, quando Annan condenou a invasão americana do Iraque, vivia-se ainda um período de relativo desanuiamento no relacionamento entre as grandes potências. A Rússia não era ainda uma potência revisionista e contestatária da ordem internacional. A China estava sobretudo concentrada no seu crescimento económico, e em tirar partido do seu recente estatuto de membro da Organização Mundial de Comércio (OMC). E muitos Estados-membros das Nações Unidas acreditavam que a crescente dinâmica, nessa época, a favor de uma reforma do Conselho de Segurança poderia abrir a porta a um novo impulso para o multilateralismo, mais consentâneo com as realidades do século XXI.

Contudo, a paralisia que o Conselho de Segurança atualmente exhibe face a um conjunto de situações de conflito, para além da invasão russa da Ucrânia, aponta sobretudo para um paralelo com os longos anos da Guerra Fria, em que vetos cruzados impediam o órgão de funcionar da forma que tinha sido imaginada aquando da sua criação em 1945. Vale a pena recordar, no entanto, que, apesar de tudo, o Conselho de Segurança sobreviveu à Guerra Fria, e que mesmo durante esses anos foi possível atuar em relação a algumas matérias. É certo que os aspetos anacrónicos do Conselho de Segurança têm vindo a acentuar-se com o tempo, e é também certo que a postura atual russa é mais contestatária da ordem internacional do que a postura soviética, mas a relativa paralisia do Conselho permite ainda algum espaço para concertação e diálogo em algumas matérias⁴.

Enquanto matéria partilhada no quadro multilateral, as décadas desde a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) viram o desenvolvimento de importantes mecanismos de segurança multilateralizados, dos quais o mais

4. Richard Gowan, "The UN Security Council Between Rifts and Reform", *International Crisis Group*, 13 jul. 2023, disponível em: <https://www.crisisgroup.org/global/un-security-council-between-rifts-and-reform>, acesso em: 16 jul. 2024.

poderoso, eficaz e longo é a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Nato; do inglês, North Atlantic Treaty Organization). Trata-se de um multilateralismo não universal, estendendo-se apenas àqueles que aderem à organização e se tornam Aliados, mas os elementos de reciprocidade e a noção da indivisibilidade da segurança dos Aliados levam a que esse mecanismo de segurança coletiva seja um claro e importante exemplo de multilateralismo.

Apesar do sucesso da Aliança Atlântica, surgiram nesta última década interrogações sobre a solidez do sistema. Primeiro, por meio de discussões sobre as responsabilidades pelo custo. Essas discussões podem ser consideradas normais, pois a repartição de custos é uma componente permanentemente presente em mecanismos de concertação multilateral, apenas ameaçando o próprio sistema quando os principais financiadores não observam vantagens congruentes com os custos e não logram rene-gociar esses custos.

No caso da Nato, a premência de uma solução resultou evidente para todos com o ressurgimento da ameaça russa, pós-soviética, inegável depois da ocupação da Crimeia, em fevereiro de 2014. Poucos meses mais tarde, reunidos na Cimeira de Gales, os Aliados anunciaram planos para um forte reinvestimento na defesa coletiva. Mais sensíveis para a estabilidade da Aliança foram os diversos pronunciamentos do presidente Donald Trump que colocaram em dúvida o compromisso dos Estados Unidos, o Aliado hegemónico, em relação ao artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte, o famoso artigo que compromete cada Aliado a tratar um ataque sobre um como se fosse um ataque sobre todos⁵. A possibilidade de uma segunda presidência de Trump, cujas ligações à Rússia continuam a ser alvo de especulação, coloca pontos de interrogação sobre o futuro deste importante exercício de multilateralismo que é a segurança coletiva da Nato, sendo

5. Na Cimeira de Londres, em dezembro de 2019, Trump desvalorizou o Artigo 5º, de forma implícita, mas muito clara, ao referir-se ao Artigo 3º (que diz que cada Aliado deve contribuir com os seus meios para a segurança coletiva) como “o Artigo mais importante do Tratado”. Antes disso, em diversas ocasiões, ele já questionara a validade do compromisso americano, por exemplo quando disse que não faria sentido defender o Montenegro se fosse atacado, classificando aliás o povo montenegrino como “muito agressivo”.

objeto de debate se as fortes raízes da instituição serão suficientes para sobreviver a mais quatro anos de Trump na Casa Branca⁶.

O futuro do multilateralismo no âmbito da paz e da segurança joga-se, em parte, em torno da invasão russa da Ucrânia. Por um lado, e a curto prazo, porque coloca em causa a funcionalidade do Conselho de Segurança da ONU, do mesmo modo que esteve incapacitado durante a Guerra Fria, e, por outro lado, devido às severas consequências para a Europa e para os Estados Unidos de um eventual enfraquecimento da Nato no meio da maior ameaça à estabilidade e à segurança europeia desde a Segunda Guerra Mundial. Uma derrota russa reabre espaço para o reforço do direito internacional e do bom uso do multilateralismo em matéria de paz e segurança. O reverso, uma vitória russa, terá efeitos contrários, assinando que, num contexto em que regras internacionais não se conseguem impor, mais vale cada um procurar garantir a sua própria segurança, perenizando a atual corrida às armas e fragilizando ainda mais as estruturas que nos separam do uso da força.

Ghassan Salamé desenvolve com inteligência e erudição uma crónica sobre a desregulação do uso da força ao longo destas últimas três décadas, mostrando como nos afastámos da possibilidade postulada com a queda do Muro de Berlim de um mundo regulado sobretudo pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional⁷. Tratando-se de uma oportunidade perdida para uns e uma miragem inatingível para outros, o certo é que o uso da força se tornou realidade, probabilidade ou plausibilidade nos quatro cantos do mundo, da brutal invasão da Ucrânia às tensões no mar do Sul da China, das alturas dos Himalaias às planícies do Iraque. Aproximamo-nos assim do segundo quartel deste século com um panorama de fragilidade institucional que, não podendo ser comparado à

6. John Bolton, conselheiro nacional de segurança de Trump durante ano e meio, diz não ter dúvidas de que, se Trump for eleito de novo para a presidência, procurará retirar os Estados Unidos da Nato. Cf. “John Bolton: Trump Will Pull us Out of Nato If Reelected”, DW, 27 fev. 2024, disponível em: <https://www.dw.com/en/john-bolton-trump-will-pull-us-out-of-nato-if-reelected/video-68382326>, acesso em: 16 jul. 2024.
7. Ghassan Salamé, *La tentation de Mars: guerre et paix au XXI^e siècle*, Paris, Fayard, 2024; sobretudo o capítulo 5, “La dérégulation de la force”.

situação do segundo quartel do século passado, devido a toda a densificação do multilateralismo que entretanto se verificou, deve ser considerada precária, e a precisar de atenção urgente.

Controle de armamentos

O final da Guerra Fria abriu novas perspectivas para controlar a proliferação de armas de vários tipos que caracterizou as décadas subsequentes à Segunda Guerra Mundial, com a possibilidade de se avançar com vigor nos caminhos já trilhados bilateralmente pelos Estados Unidos e pela União Soviética nos últimos anos de tensão bipolar, nomeadamente o Tratado INF (do inglês, Intermediate-range Nuclear Forces) sobre armas nucleares intermédias e o Tratado sobre Forças Armadas Convencionais na Europa (FCE), assinado pelos países membros da Nato e do Pacto de Varsóvia. As duas superpotências assinaram os Tratados de Redução de Armas Estratégicas, o terceiro e último dos quais esteve em vigor até à decisão unilateral russa de suspender a sua participação quando invadiu a Ucrânia, em 2022. Antes disso, em 2015 a Rússia suspendera a sua participação no Tratado FCE e, em 2019, os Estados Unidos haviam denunciado o Tratado INF.

O colapso da União Soviética criou um problema adicional, porque havia quantidades muito significativas de armas nucleares em três dos novos Estados independentes da antiga União Soviética, nomeadamente a Ucrânia, o Cazaquistão e a Belarus. No intuito de evitar a proliferação nuclear, os vencedores da Guerra Fria empenharam-se em assegurar que as armas fossem transferidas para a Rússia, o que foi feito através do Memorando de Budapeste, de 1994, no qual a Rússia reconheceu as fronteiras dos novos Estados e comprometeu-se a respeitar a sua integridade territorial, com algumas promessas de segurança por parte de Estados Unidos, Reino Unido e França (e, ironicamente, da própria Rússia). A anexação da Crimeia pela Rússia em 2014, seguida da invasão à escala total da Ucrânia em fevereiro de 2022, contrariando despidoradamente o disposto no Memorando de Budapeste, fragiliza evidentemente o regime de não proliferação nuclear.

No plano multilateral propriamente dito, o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares conseguiu juntar todos os membros das Nações Unidas, com a exceção de quatro, precisamente países que lograram desenvolver as suas próprias armas nucleares: Israel, Paquistão, Índia e Coreia do Norte⁸. O tratado teve algum sucesso, nomeadamente restringindo fortemente o número de Estados com armas nucleares, um dos objetivos primordiais, mas outro objetivo central, o desarmamento por parte de Estados já com capacidade nuclear, nunca logrou qualquer avanço. Outro regime acessório, o Tratado de Proibição Completa de Ensaios Nucleares (CTBT; do inglês, Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty), nunca entrou plenamente em vigor porque um conjunto essencial de Estados nucleares não o ratificou e, em novembro de 2023, a Rússia revogou a sua ratificação, deixando em aberto a possibilidade da retoma de ensaios nucleares.

Os longos anos da Guerra Fria centraram a construção de entendimentos, primeiro informais e depois formalizados, no relacionamento bilateral entre as duas superpotências, e a arquitetura de segurança estabelecida refletia essa realidade. Com o fim da Guerra Fria, as duas alianças tiveram destinos diferentes, com a natural dissolução do Pacto de Varsóvia e a expansão da Nato à medida que os países libertados do jugo soviético procuravam refúgio da eventualidade de se confrontarem com revanchismo russo, como veio efetivamente a ocorrer sob liderança de Vladimir Putin. No entretanto, os diversos regimes de controle de armamentos, construídos no quadro bipolar, não comprometiam a nova potência emergente, a China; uma fragilidade que contribuiu para que os regimes se tornassem cada vez menos adequados para a nova distribuição de poder geopolítico.

E assim é que, nos dias que correm, o mundo vive uma profunda escassez de mecanismos de controle de armamentos, criando amplo espaço para o forte crescimento do investimento no setor militar, no âmbito de uma lógica individual implacável, confirmada por séculos de história, segundo o qual o investimento militar do vizinho (e nestes tempos somos todos vi-

8. Sérgio Duarte, “The Erosion of the International Arms Control Regimes”, *IDN- InDepthNews*, 9 ago. 2023, disponível em: <https://indepthnews.net/the-erosion-of-the-international-arms-control-regimes/>, acesso em: 16 jul. 2024.

zinhos) deve ter como contrapartida o nosso próprio investimento militar. Tecnologias disruptivas estão atualmente a transformar a forma de pensar e fazer guerras, numa dinâmica em que a exploração de novas possibilidades bélicas é intensa e a negociação de formas de limitar o armamento é inexistente. O raciocínio individual, num contexto de insuficiência de garantias internacionais, faz sentido e promove a segurança individual. O resultado coletivo é desestabilizador e promove a insegurança global.

Direitos humanos

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, numa época em que havia plena consciência universal do potencial de inumanidade coletiva depois daquilo que se viu na Segunda Guerra Mundial, foi uma construção notável que ainda hoje permanece como um monumento aspiracional para a humanidade. Passados três quartos de um século, não temos razões para pensar que seria possível hoje repetir esse feito através da negociação multilateral.

Estabeleceram-se diversos regimes internacionais para promover os direitos humanos, nomeadamente no âmbito das Nações Unidas e em organizações regionais com tribunais especializados, na Europa (Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, do Conselho da Europa), América Latina (Corte Interamericana de Direitos Humanos, no quadro da Organização de Estados Americanos) e África (Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos, da União Africana). Os tribunais regionais ganharam tração e hoje representam importantes arenas internacionais para a promoção de direitos humanos, em parte para além da alçada dos Estados nacionais, o que em si mesmo constitui um avanço muito significativo e uma inovação grande face aos períodos anteriores⁹.

9. No caso africano, indivíduos e organizações da sociedade civil apenas podem aceder diretamente ao tribunal se o Estado em causa assumiu explicitamente esse compromisso, algo que apenas oito Estados fizeram (havendo mais quatro que assinaram, mas posteriormente retiraram o compromisso). No caso latino-americano, uma petição individual passa primeiro pelo crivo da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que confirma ou não a sua

Já o caso da promoção dos direitos humanos através das Nações Unidas apresenta um percurso mais sinuoso, que, neste século, parece ter mais recuos do que avanços. A Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, criado em 1946, foi a sede para a negociação da Declaração Universal de Direitos Humanos, uma das proezas mais importantes na edificação da ordem internacional que se seguiu à Segunda Guerra Mundial. Contudo, depois disso, registou-se uma degradação grande no funcionamento e na credibilidade da instituição, através da sistemática eleição de conhecidos e notórios violadores dos direitos humanos para o seu principal órgão. Annan, então secretário-geral das Nações Unidas, deu a machadada final na Comissão ao explicar que a sua falta de credibilidade continha o risco de contaminar as Nações Unidas como um todo, sendo assim imprescindível empreender uma reforma profunda¹⁰.

A reforma veio com a criação do Conselho de Direitos Humanos (CDH), completando institucionalmente o triângulo virtuoso e interdependente com que Annan caracterizava a missão das Nações Unidas: segurança, desenvolvimento e direitos humanos. Contudo, apesar de alterações diversas, incluindo nos mecanismos de seleção dos membros, verifica-se hoje que o CDH padece do mesmo defeito que a instituição antecessora: tende a atrair como membros certos Estados cujo principal objetivo reside em neutralizar críticas de que poderiam ser alvo. Segundo um estudo, o registo de violações de direitos humanos dos membros do Conselho é ligeiramente melhor do que era o caso com a Comissão, mas ainda assim é pior do que o registo da média dos membros das Nações Unidas¹¹.

admissibilidade. Já no caso europeu, qualquer indivíduo pode aceder ao tribunal, desde que cumpridos os critérios de admissibilidade.

10. “*We have reached a point at which the Commission’s declining credibility has cast a shadow on the reputation of the United Nations system as a whole, and where piecemeal reforms will not be enough.*” (Em português: Chegámos a uma situação em que a diminuição de credibilidade da Comissão está a ensombrar a reputação das Nações Unidas como um todo, não bastando já reformas pontuais.) Cf. Kofi Annan, “Secretary-general’s Address to the Commission on Human Rights”, *United Nations*, 7 abr. 2005, disponível em: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2005-04-07/secretary-generals-address-the-commission-human-rights>, acesso em: 16 jul. 2024.
11. Adam S. Chilton e Robert Golan-Vilella, “Did the Creation of the United Nations Human

Efetivamente, à medida que o predomínio do internacionalismo liberal foi perdendo força, já neste século, os direitos humanos transformaram-se em terreno de debate ideológico global. Tendo surgido como reação aos horrores quase que inconcebíveis da Segunda Guerra Mundial, os direitos humanos foram objeto de disputa durante o período da Guerra Fria. Com a derrota do bloco soviético no final da Guerra Fria, voltou a imperar a noção de que direitos humanos correspondiam a uma aspiração com legitimidade universal, algo que contrastava com a prática cimentada na Comissão de Direitos Humanos. É esse o quadro que leva à queda dessa Comissão e à sua substituição por um Conselho com novas regras e ambições. No entanto, a gradual erosão de bloco ocidental deu alento a vozes contestatárias de diversos elementos que constavam do projeto de promoção de direitos humanos enquanto direitos abstratos e universais. Raramente assistimos a uma contestação direta e consolidada da declaração ou dos seus elementos, mas de forma paulatinamente mais palpável nos últimos anos, o tratamento dado a temáticas de direitos humanos, no Conselho e em outros contextos internacionais, opunha uma noção universalista a uma noção contextualizada, ganhando cada vez mais tração aqueles que argumentam que casos específicos devem ser entendidos à luz das suas circunstâncias específicas, sendo de valorizar fatores como segurança ou estabilidade política.

Contra as tentativas, frequentemente ocidentais, de impor uma perspectiva universalista e abstrata, ouvem-se acusações, em muitos casos devidamente fundamentadas, de hipocrisia e instrumentalização dos direitos humanos para efeitos de combate político. A expressão “dois pesos e duas medidas” tornou-se quase inevitável nos debates, sublinhando a duplicidade de critérios que é consequência inevitável da convivência de princípios abstratos com interesses concretos. Tal como em matérias de paz e segurança, também no regime internacional de direitos humanos vemos claros sinais de degradação da ordem estabelecida ao longo de décadas.

Rights Council Produce a Better ‘Jury’?”, *Harvard International Law Journal Online*, vol. 58, n. 7, pp. 9-15, 2016, disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=12258&context=journal_articles, acesso em: 16 jul. 2024.

Multilateralismo no combate às alterações climáticas no ambiente e nos oceanos

Se há uma área que se impõe como evidência suprema da imprescindibilidade do multilateralismo, é a gestão da crise climática. As ações individuais de cada país, para a promoção da industrialização e do crescimento, resultaram no crescimento de um volume de emissões carbónicas que é incompatível com a estabilidade do planeta. Apesar de já haver ciência sobre a matéria há décadas, o certo é que só muito tardiamente os governos ganharam consciência coletiva da inadiabilidade da procura de soluções.

O percurso do multilateralismo em matéria de clima começa com a Conferência de Estocolmo, na Suécia, em 1972, onde pela primeira vez se elencam de forma clara preocupações e responsabilidades coletivas quanto ao equilíbrio do planeta¹². A declaração de Estocolmo é pioneira, desde logo na identificação do multilateralismo como solução necessária¹³. Em Estocolmo não se fala ainda do clima como um bem público global, apesar de haver uma discreta alusão à descarga excessiva de calor que os processos naturais não conseguem corrigir¹⁴. Considerando essa referência, o combate às alterações climáticas tem já mais de meio século.

12. United Nations, *Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16 June 1972*, Nova York, UN, 1973, disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/523249?v=pdf#files>, acesso em: 9 set. 2024.
13. Ponto 7 do preâmbulo da declaração: “*A growing class of environmental problems, because they are regional or global in extent, or because they affect the common international realm, will require extensive cooperation among nations, and action by international organizations in the common interest. The conference calls upon Governments and peoples to exert common efforts for the preservation and improvement of the human environment, for the benefit of all the people and for their prosperity*” (*idem*, p. 4). Em português: “Há um número cada vez maior de problemas relativos ao meio ambiente que, por ser de alcance regional ou mundial ou por repercutir no âmbito internacional comum, exigem uma ampla colaboração entre as nações e a adoção de medidas para as organizações internacionais, no interesse de todos. A Conferência encarece aos governos e aos povos que unam esforços para preservar e melhorar o meio ambiente humano em benefício do homem e de sua posteridade” (*Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano – 1972*, [s.d.], disponível em: https://www.mpma.mp.br/arquivos/COCOM/arquivos/centros_de_apoio/cao_direitos_humanos/direitos_humanos/meio_ambiente/decEstocolmo.htm, acesso em: 9 set. 2024).
14. Princípio 6 da declaração (*idem, ibidem*).

Desde Estocolmo intensificaram-se os momentos de concertação internacional, nem sempre com sucesso e nunca com a celeridade que se impunha. Efetivamente, as negociações em torno do clima ilustram claramente a dificuldade que reside na instituição de um regime universal, em que algo próximo da universalidade é essencial para confrontar o problema, num quadro em que os custos de participação são muito variados¹⁵. Apenas a gravidade do problema, com consequências muito penalizadoras, universais apesar de desiguais e parcialmente imprevisíveis, permitiu que ao longo dos anos se desenvolvesse um regime multilateral de combate às alterações climáticas. Foi assim que se estabeleceram em 1992 o Acordo-quadro das Nações Unidas para o Combate às Alterações Climáticas, em 1997 o Protocolo de Quioto (Japão) e em 2015 o Acordo de Paris (França).

A experiência do multilateralismo no âmbito do combate às alterações climáticas oferece simultaneamente razões para otimismo e para profundo receio quanto à capacidade de se encontrarem soluções para problemas prementes ou mesmo existenciais na atual ordem internacional. Desde logo, a enorme complexidade do problema e a extrema assimetria de responsabilidades e consequências entre os Estados participantes nas negociações apontam para a grande dificuldade em encontrar procedimentos e soluções que viabilizam um esforço coletivo para o combate às alterações climáticas. Serve como testemunho dessa dificuldade a incapacidade de se identificar o necessário equilíbrio na Cimeira de Copenhaga, de 2009 (Conference of the Parties [COP] 15), dando lugar a um processo de recalibração que demorou seis anos, até ao importante Acordo de Paris na COP 21, em 2015.

Convém, no entanto, realçar que a lentidão da formação de consensos e o alcance relativamente limitado dos compromissos assumidos por cada um sugerem um cálculo de elevado risco quanto ao mínimo necessário para que coletivamente se possam evitar catástrofes. O objetivo assumi-

15. O tema é explorado, por exemplo, por Alexander Thompson e Daniel Verdier, “Multilateralism, Bilateralism and Regime Design”, *International Studies Quarterly*, vol. 58, n. 1, pp. 15-28, mar. 2014.

do em Paris de limitar o aquecimento global a 1,5 grau Celsius não se compadece com a soma de compromissos efetivamente assumidos, e em fevereiro de 2024 foi anunciado que se registou pela primeira vez um aumento médio anual de 1,5 grau de temperatura superior à média anterior à era industrial. A métrica estabelecida em Paris reporta a um período de trinta anos, e pela tendência atual em menos de uma década teremos já atingido esse limite¹⁶.

A degradação da ordem internacional registada de forma muito visível na segunda década deste século comprovadamente não impediu que se registassem avanços importantes na concertação multilateral sobre as alterações climáticas, mesmo que insuficientes face ao nosso conhecimento da realidade científica. Um importante fator que deve ser sublinhado nesta fase é a evolução da posição da China. Inicialmente contrária à ideia de acordos vinculativos em matéria de clima, a posição chinesa foi evoluindo, por diversas razões, internas e internacionais, ao ponto de hoje termos um quadro em que a China tem uma postura influente e consistente na procura de soluções coletivas nas sucessivas COPS¹⁷.

A evolução dos Estados Unidos, em sentido contrário, obedece a um horizonte temporal mais longo, fruto da profunda transformação do panorama político interno, inviabilizando atualmente a ratificação de acordos internacionais sobre o clima. Em 1992, o Senado dos Estados Unidos aprovou a ratificação da Convenção-quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC; do inglês, United Nations Framework Convention on Climate Change) sem oposição. Já o Protocolo de Quioto foi assinado mas não ratificado pelos Estados Unidos, e em 2017 a administração Trump chegou mesmo a formalizar a retirada dos Estados Unidos do Acordo de Paris, embora por razões processuais a retirada apenas tenha acontecido

16. Ver o trabalho do Copernicus Climate Change Service, disponível em: <https://climate.copernicus.eu/>, acesso em: 16 jul. 2024.

17. Hao Zhang, “China and Climate Multilateralism: A Review of Theoretical Approaches”, *Politics and Governance*, vol. 10, n. 2, pp. 50-60, 2022. O facto de se tratar de um regime novo, ainda em construção, permite à China ajudar a moldar essa área do multilateralismo. O mesmo não se verifica em outras áreas setoriais, em que os regimes multilaterais são mais antigos e menos passíveis de serem moldados pela China enquanto potência emergente.

em novembro de 2020, no dia a seguir à derrota de Trump nas eleições presidenciais, tendo o vencedor das eleições, Joe Biden, determinado o regresso dos Estados Unidos ao acordo logo no início da sua presidência, 107 dias após a retirada americana.

Outros acordos em matéria de ambiente e oceanos, temas inelutavelmente internacionais, tiveram alguns avanços ao longo das décadas mais recentes, embora a relutância dos Estados Unidos em aceitar acordos internacionais vinculativos enfraquece de algum modo os respetivos regimes e degrada o multilateralismo. É o caso, por exemplo, da Convenção sobre Diversidade Biológica (1992), ratificado por todos os Estados-membros das Nações Unidas, com exceção dos Estados Unidos, ou ainda da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1982), a chamada Constituição dos Oceanos, que os Estados Unidos não ratificaram, apesar de hoje reconhecerem-no como direito consuetudinário.

A contracorrente, sinal do reconhecimento geral da imprescindibilidade do multilateralismo em algumas matérias, foi possível chegar a um acordo quanto ao Tratado do Alto-mar (2023), com o objetivo de proteger a biodiversidade oceânica para além das jurisdições nacionais. A par da relevância intrínseca desse acordo, num contexto em que o impacto das alterações climáticas sobre os oceanos e atividades predatórias humanas se têm conjugado para desequilibrar os mares e degradar a biodiversidade marinha, é também muito significativo o sinal dado sobre a viabilidade do multilateralismo, apesar da crescente desordem e de conflitualidades internacionais.

Assim, verificamos que, em matéria da saúde do planeta, a despeito da dificuldade e lentidão dos entendimentos, implicando alguns danos enquanto se procuram evitar outros, existe uma ideia partilhada, por via da ciência, sobre a necessidade de não se paralisarem os mecanismos multilaterais de geração de soluções. Ao conservadorismo crescente dos Estados Unidos, opõe-se uma nova disponibilidade chinesa para impulsionar negociações e assumir alguns dos seus custos. A Rússia, cuja economia depende de combustíveis fósseis e cuja imensidão siberiana poderia ter um acréscimo de produtividade agrícola com o aumento de temperaturas, tem na realidade múltiplas vulnerabilidades associadas às alterações

climáticas, algo que a liderança do país tem desvalorizado¹⁸. A relutância russa, acompanhada por outros países pouco entusiastas de restrições às suas emissões e indústrias, como os países do Golfo, o Canadá, o Japão e a Austrália, demonstraram alguma capacidade para atrasar e mitigar o impacto das negociações, mas não há indicações de quererem inviabilizar uma dinâmica coletiva neste domínio.

Importa referir que, ao longo das décadas, as dinâmicas negociais têm vindo a ser afetadas por fortes manifestações oriundas da sociedade civil. As mais visíveis são aquelas que nos países desenvolvidos têm mobilizado importantes partes da opinião pública, sobretudo entre os mais jovens que, por definição, têm um horizonte de vida mais extenso e maior razão para se preocuparem com a saúde do planeta dentro de algumas dezenas de anos; sendo a jovem norueguesa Greta Thunberg um símbolo dessa causa e da sua relevância para toda uma geração. Em sentido contrário, de forma bastante mais sub-reptícia e possivelmente com maior impacto, existem diversas alianças de interesses económicos que procuram limitar as medidas de combate às alterações climáticas, sobretudo nos Estados Unidos¹⁹.

Multilateralismo na economia e no desenvolvimento

A OMC foi criada como manifestação de otimismo no futuro da globalização, em 1995, reconhecendo que a entidade a que sucedeu, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT; do inglês, General Agreement on Tariffs and Trade), criado em 1947, era algo anacrónico face às novas realidades tecnológicas, económicas e políticas. Desse modo, ampliou-se o âmbito

18. Ver, por exemplo, a pesquisa sobre o tema da University of Notre Dame, nos Estados Unidos: Program on New Approaches to Research and Security in Eurasia (PONARS Eurasia), disponível em: <https://www.ponarseurasia.org/task-forces/climate-change/>, acesso em: 16 jul. 2024.

19. Ver, por exemplo, Robert J. Brulle, “Advocating Inaction: A Historical Analysis of the Global Climate Coalition”, *Environmental Politics*, vol. 32, n. 2, pp. 185-206, 2022, disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09644016.2022.2058815>, acesso em: 16 jul. 2024.

do regime internacional de comércio, incluindo não apenas o comércio em bens como acontecia no quadro do GATT, mas também comércio em serviços e propriedade intelectual. Particularmente significativo, enquanto indicação de um aprofundamento dos processos de governação internacional do comércio, foi o reforço muito expressivo do sistema de resolução de litígios, que no GATT era incipiente e baseado na negociação entre as partes, enquanto na OMC ganha contornos jurisdicionais²⁰.

Outro aspeto diferenciador da OMC diz respeito ao incremento de poder negocial por parte dos grandes países em desenvolvimento, alguns dos quais nem existiam quando se consolidaram as regras do GATT. Trata-se de uma evolução que procurou adequar a organização a uma realidade internacional muito diferente daquela que existia meio século antes, algo que não foi possível por exemplo no Conselho de Segurança. Na prática, a OMC continuou naturalmente a ser uma arena para a promoção de interesses comerciais, sendo a promoção do desenvolvimento uma prioridade secundária, com elevadas assimetrias em matéria de capacidade negocial e concessões e com dinâmicas que variavam de setor para setor²¹.

Acontece assim que, ao longo das quase três décadas desde a sua fundação, o percurso da OMC tem paralelos com o quadro mais amplo da ordem internacional. Fundada num momento de elevadas expectativas quanto à possibilidade de uma ordem internacional liberal, ancorada na aparente onnipotência dos Estados Unidos, ao longo dos anos, o funcionamento da organização sofreu repetidos bloqueios e contestações, e o Sistema de Resolução de Litígios está paralisado precisamente por opção dos Estados Unidos, que não nomeiam juízes para o órgão. Segundo o libelo publicado pelos Estados Unidos contra esse sistema: “Não há legitimidade na nossa

20. Andreia Barbosa, “A Natureza (Não) Jurisdicional do Sistema de Resolução de Litígios da OMC”, em Maria Clara Cunha Calheiros Carvalho *et al.* (orgs.), *Dizer o Direito: O Papel dos Tribunais no Século XXI – Atas do VII Congresso Internacional “Direito na Lusofonia”*, Minho, Universidade do Minho Editora, 2021, pp. 51-57. A autora considera que o sistema de resolução de litígios da OMC não pode ser considerado jurisdicional, mas é uma opinião minoritária. O certo é que representa um avanço muito importante face ao regime do GATT.
21. Till Schöfer e Clara Weinhardt, “Developing-country Status at the WTO: The Divergent Strategies of Brazil, India and China”, *International Affairs*, vol. 98, n. 6, pp. 1937-1957, nov. 2022.

ordem constitucional e democrática para que a nação se sujeite a decisões de três indivíduos sentados em Genebra, sem acordo dos Estados Unidos ou aprovação pelo Congresso dos Estados Unidos”²². Ou seja, existe hoje uma rejeição do próprio conceito de regras abstratas e vinculativas aplicáveis a todos e litigáveis, que era precisamente um dos grandes avanços no âmbito da governação mundial do comércio.

A entrada da China na OMC foi um momento definidor para a organização, e também para a própria ordem internacional vigente. Naquela altura, em 2001, a China era ainda a sexta economia mundial, embora com taxas de crescimento no passado, e outras previstas, muito maiores do que de outros países. A transformação económica da China requeria muito maior investimento internacional e melhores condições de comércio, pelo que a entrada na OMC era um objetivo natural. Contudo, a entrada na organização implicava também reduzir o elevado grau de secretismo que caracterizava a economia, bem como a discricionariedade das regras aplicadas ao investimento estrangeiro, algo que representava uma nova etapa para a economia chinesa, depois do relançamento iniciado por Deng Xiaoping, em 1978. Representava também um importante marco no alastramento do multilateralismo inspirado pelo liberalismo internacional depois da Guerra Fria. Na realidade, o impacto transformador fez-se sentir em dois sentidos: internamente, transformando a economia (mas não a política) chinesa, mas também no funcionamento da ordem económica internacional, que absorveu o gigante chinês. Voz corrente na época, sobretudo nos Estados Unidos e na Europa, era que a adesão da China representava uma grande vitória do liberalismo económico, ao qual se seguiria, axiomáticamente, uma abertura ao liberalismo político. O cálculo das autoridades chinesas veio a demonstrar-se mais certo.

Visto dessa forma como peça central do liberalismo internacionalista, é interessante notar que o crescente emperramento da OMC surge,

22. Para uma justificativa da posição da diplomacia dos Estados Unidos, cf. United States Trade Representative, *Report on the Appellate Body of the World Trade Organization*, fev. 2020, disponível em: <https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/DS/USTR.Appellate.Body.Rpt.Feb2020.pdf>, acesso em: 16 jul. 2024.

por um lado, da importância negocial cada vez mais acentuada de economias de outras partes do mundo, particularmente a China, mas também a Índia, o Brasil e outros. Porventura ainda mais relevante, no entanto, é o sentimento nos próprios países ocidentais, que o projeto de abertura internacionalista que se manifesta por via da OMC, e de outras instâncias internacionais, é benéfico sobretudo ou apenas para a pequena camada mais abastada da sociedade. Nos Estados Unidos, onde essa tendência é particularmente acentuada devido ao grau de liberalismo econômico e desregulação financeira, quase todo o crescimento das últimas décadas, e de forma ainda mais enfática desde a crise de 2008, foi para os 20% mais ricos, concentrando-se ainda mais no topo da pirâmide²³.

Mas também na Europa verificamos que há uma oposição muito vinçada, minoritária, mas vocal, a novos acordos de comércio. A contestação a acordos comerciais, sobretudo no setor agrícola, nem sempre se baseia em considerações empíricas, mas tem mostrado grande capacidade de mobilização em diversos países europeus, com um elevado potencial de impacto eleitoral. Juntam-se a este respeito dois grupos políticos que de resto têm programas frequentemente antagônicos: agricultores protecionistas e manifestantes pelo clima, que se preocupam com o acréscimo de emissões de carbono, em virtude do crescimento do comércio, e que consideram que acordos comerciais devem ter fortes cláusulas de defesa do clima.

A arquitetura financeira internacional

As instituições de Bretton Woods, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Grupo Banco Mundial, retêm ainda hoje um lugar central na arquitetura financeira internacional, apesar das profundas transformações econômicas e financeiras desde a fundação dessas instituições em 1944. Dois aspectos centrais e interligados têm sido repetidamente identificados, ao

23. G. John Ikenberry, *op. cit.*, jan. 2018. O autor refere esse ponto, que tem sido sublinhado repetidas vezes por economistas como Joseph Stiglitz e Thomas Piketty, apenas para mencionar os mais conhecidos.

longo de décadas, quando se fala de reforma da arquitetura financeira internacional. O primeiro tem a ver com legitimidade e representatividade. O segundo relaciona-se com a capacidade que o sistema financeiro internacional efetivamente tem para corresponder às necessidades dos países mais vulneráveis num contexto em que elevadas dívidas deixam escassa margem para corresponder aos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e às transições verde e digital. O segundo está relacionado com o primeiro, na medida em que a baixa representatividade nas instituições do chamado Sul Global inquina as prioridades a favor dos acionistas mais representados.

As instituições de Bretton Woods foram criadas essencialmente como um sistema de apoio mútuo para a reconstrução e o desenvolvimento depois da Segunda Guerra Mundial, bem como para resolver problemas de balanças de pagamento. O trabalho das organizações era sobretudo técnico, dentro de um enquadramento aceite por todos os participantes, com uma distribuição de votos de acordo com as quotas estabelecidas nos anos iniciais e que tiveram apenas reformas ligeiras nas décadas subsequentes. Ao longo dos anos, as funções das instituições foram mudando, passando os empréstimos a ser dirigidos principalmente a países menos desenvolvidos, pouco representados em termos de poder de voto, permitindo-se o desenvolvimento de uma abordagem altamente intrusiva em termos de condicionalidade política associada aos empréstimos.

Os Estados Unidos detêm um poder de veto, porque os seus 16,5% de votos no FMI e 15,5% no Grupo Banco Mundial são sempre necessários para a formação das maiorias de 85% requeridas para a aprovação de resoluções importantes nas assembleias gerais. Em 2010 (entrando em vigor em 2016), fez-se um ligeiro realinhamento de quotas, permitindo aumentar o poder de voto da China de 3,8% para 6%, mas desde então não houve mais evolução na distribuição de poder, apesar do importante aumento de capital de 50%, em finais de 2023.

Sob a liderança de António Guterres, as Nações Unidas têm vindo a promover pensamento e debate sobre a forma como as instituições financeiras internacionais podem melhorar a sua abordagem aos ODS e à sustentabilidade das dívidas que condicionam as políticas públicas dos países

menos desenvolvidos²⁴. Este é um tema que tem vindo a dar alguma solidez à expressão Sul Global, que de resto é escasso em termos de consistência de interesses. O Novo Banco de Desenvolvimento, banco criado pelos Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), representa uma manifestação de insatisfação com o funcionamento das instituições de Bretton Woods, mas a sua escala, condicionada pela regra de que cada membro fundador tem uma parte igual do capital, o que significa que será apenas do tamanho que a África do Sul puder subscrever, não permite pensar em capacidade para corresponder aos principais desafios da atualidade. Com bastante mais potencial, a criação em 2016 pela China do Banco Asiático de Investimentos em Infraestruturas oferece uma alternativa incipiente às instituições de Bretton Woods, cujo futuro depende essencialmente da sua capacidade para se adaptar através de reformas substantivas em matéria de representatividade e de abordagem à sustentabilidade de dívidas soberanas.

Há décadas que se ouvem apelos à reforma da arquitetura financeira internacional, e haverá um momento em que, não se materializando reformas significativas, alternativas vão surgir, sendo seguro que a China em particular está a trabalhar com vários cenários em mente quanto a essa área do multilateralismo.

Outro campo em que o interesse de muitos países depende da possibilidade de cooperação multilateral é o combate à fuga ou evasão fiscal, nomeadamente por parte de grandes empresas transnacionais e bilionários que utilizam complexos esquemas internacionais e paraísos fiscais para reduzir o nível de tributação a que estão sujeitos. Vários fatores convergem para que esse tema tenha vindo a ganhar saliência nos debates internacionais, incluindo a aguda percepção quanto à necessidade de encontrar novas formas de receita para o financiamento de bens públicos, o nível historicamente muito alto de dívidas públicas, a concentração cada vez mais acentuada de riqueza numa ultraelite internacional de bilionários

24. Ver, por exemplo, as propostas detalhadas em United Nation, *Our Common Agenda: Policy Brief 6 – Reforms to the International Financial Architecture*, maio 2023, disponível em: <https://sdgs.un.org/sites/default/files/2023-08/our-common-agenda-policy-brief-international-finance-architecture-en.pdf>, acesso em: 16 jul. 2024.

e a desadequação entre os tradicionais sistemas nacionais de tributação e o desenvolvimento ao longo das décadas de uma economia globalizada e cada vez mais digitalizada. A pandemia de covid-19 e, antes disso, a grande crise financeira a partir de 2008 tiveram também o condão de focar a atenção nos processos insuficientes de cooperação multilateral, incluindo no domínio fiscal. Historicamente e ainda hoje, países em desenvolvimento tendem a ser particularmente penalizados, devido à sua frequente exclusão de processos de cooperação fiscal internacional.

Esforços na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) culminaram em 2023 com um importante acordo para o estabelecimento de um patamar mínimo de tributação de 15% para empresas multinacionais, que tipicamente transferem as suas responsabilidades fiscais entre jurisdições para que possam se beneficiar da concorrência fiscal internacional, resultando em níveis de tributação vastamente mais baixas do que aqueles que se aplicam a pequenas ou médias empresas²⁵. A nova consciência sobre a natureza do problema levou a que, na Europa, países como a Irlanda e o Luxemburgo, que sempre se opuseram a coordenação fiscal internacional, fossem obrigados a ceder, e paraísos fiscais nas Caraíbas e também nas ilhas britânicas fossem obrigados a aumentar o nível de transparência. Esse passo não deve ser subestimado, porque representa um aprofundamento da cooperação multilateral de grande relevância. Contudo, também não deve ser sobrestimado, ou considerado uma panaceia, pois na realidade apenas mitiga a injustiça fiscal que tem beneficiado as maiores empresas e os indivíduos mais ricos, bem como alguns países que adaptaram as suas estratégias fiscais para alavancar a seu favor as disparidades fiscais internacionais.

Pegando em outro elemento dessa problemática, a atual presidência brasileira do G20 tem vindo a trabalhar a ideia de promover uma tributação sobre a riqueza dos bilionários, na ordem de 2%, algo que poderia

25. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), “138 Countries and Jurisdictions Agree Historic Milestone to Implement Global Tax Deal”, *OECD Newsroom*, 12 jul. 2023, disponível em: <https://www.oecd.org/newsroom/138-countries-and-jurisdictions-agree-historic-milestone-to-implement-global-tax-deal.htm>, acesso em: 16 jul. 2024.

gerar cerca de 250 mil milhões de dólares. O ministro da Fazenda brasileiro Fernando Haddad, trabalhando com o economista Gabriel Zucman, fez dessa matéria uma das prioridades do exercício da presidência G20, e as indicações iniciais são positivas quanto à possibilidade de se gerar um consenso que envolve Estados Unidos, França, Alemanha e outros países participantes no grupo, com apoio técnico da OCDE²⁶. O impulso político essencial, bem como o desenvolvimento de uma aliança de países interessados, e a inserção institucional no G20 e na OCDE são fatores que estão claramente a ganhar solidez, mas a complexidade técnica não permite pensar em prazos inferiores a três ou quatro anos, o que coloca a dinâmica a favor de uma medida dessa natureza à mercê das flutuações políticas nos países mais relevantes para o processo.

Genericamente, podemos dizer que, embora o multilateralismo económico enfrenta complexos obstáculos e que o caminho imaginado no início do século para o liberalismo global por via de instituições como a OMC hoje esteja posto de parte, existe ainda apetência e interesse em encontrar novas formas de cooperação multilateral, sendo a bandeira da justiça tributária um interessante exemplo dessa vontade.

A desaceleração multilateral europeia

A União Europeia (UE), espécie nova, híbrida e promissora, consolidou-se no cenário internacional como uma emanção do multilateralismo, geograficamente contida, mas projetando ramificações globais. A justo título recebeu em 2012 o Prémio Nobel da Paz, por ter trazido durante sete décadas a paz a um continente cuja história secular se escrevia sobretudo em sangue e lágrimas. Construindo a partir do seu próprio ADN, e impelido pela memória da terrível primeira metade do século XX europeu que dis-

26. Reuters, “Haddad Diz que Proposta para Taxar Super-ricos Está Ganhando Força Global”, *CNN Brasil*, 17 abr. 2024, disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/haddad-diz-que-proposta-para-taxar-super-ricos-esta-ganhando-forca-global/>, acesso em: 16 jul. 2024.

seminou guerra e instabilidade pelo mundo, a UE soube construir durante algumas décadas uma importante teia de relacionamentos que serviram de âncora para a sua política externa, reforçando e consolidando desse modo a posição internacional dos seus Estados-membros. São interessantes neste sentido, por exemplo, o relacionamento transatlântico com os Estados Unidos e os sucessivos acordos de promoção do desenvolvimento com as antigas colónias de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP).

A promoção de um entendimento mais político com o vizinho continente africano constituiu-se como um objetivo evidente, mas o resultado deste último par de décadas é escasso. Trata-se de uma história em que a política externa portuguesa esteve particularmente ativa, como se viu na realização da II Cimeira União Europeia-África em Lisboa, Portugal, em 2007, após longos meses de negociações que finalmente contornaram a objeção britânica à presença do ditador zimbabueano Robert Mugabe, mas, por razões que não são apenas europeias, a densidade e qualidade dessa relação manteve-se muito aquém do esperado de parte a parte.

Quanto à América Latina, ao longo desta última década, em que as ambições para uma política externa europeia mais ativa e consolidada sugeriam que não haveria parceiro mais óbvio e ganho de causa mais fácil do que o reforço de parcerias com os países latino-americanos, verifica-se uma prolongada sucessão de impasses negociais. Imperativos estratégicos, como a consolidação de cadeias de valor para a transição verde e a importância geopolítica de um diálogo reforçado com a América Latina face à ameaça russa para a segurança e estabilidade europeia e global, têm sido, de modo surpreendente, insuficientes para que o crucial acordo União Europeia-Mercado Comum do Sul (Mercosul) saísse do papel. A modernização do acordo comercial com o México, agora anacrónico face às transformações geopolíticas das últimas décadas, foi igualmente vítima de incapacidade europeia em associar vontade política à evidência estratégica.

A raiz dessas dificuldades pode ser encontrada na tensão criada por imperativos políticos e eleitorais locais, em diversos países europeus, mas particularmente na França, nomeadamente na preocupação de agricultores quanto à possibilidade de maiores facilidades para os exportadores de carne bovina do bloco sul-americano. A experiência do acordo comercial

negociado com o Canadá, em vigor provisoriamente desde 2017, apesar de não ter sido ratificado por uma dezena de Estados-membros da UE, é interessante a este respeito: ferozmente contestado por agricultores na Valónia e em França, os dados disponíveis mostram que a aplicação do acordo foi favorável e não desfavorável aos interesses agrícolas europeus. Mas vivemos numa era em que o simbolismo é mais forte que a estatística e o sentimento trunfa o racionalismo. De pouco vale assinalar que as quotas aplicadas à redução de tarifas sobre importações de carne para a Europa são minúsculas e que o perigo real para agricultores europeus é extremamente reduzido. Assim é que, por pressão política (e eleitoral) de um setor da população, a UE procura impor sobre o outro lado condições de natureza ambiental que são muito difíceis de aceitar, não obstante o paradoxo de ser precisamente o mesmo setor da população europeia que mais protesta contra legislação ambiental na Europa. Mais amplamente, o problema com que se confronta a UE é que, face à globalização, as populações europeias retraem-se contra a expansão de coligações multilaterais internacionais, a despeito das vantagens estratégicas que elas encerram, sendo o caso do constante protelamento do acordo UE-Mercosul exemplar dessa dificuldade.

Também com o México, a UE tem dificuldades em dar por encerrado e celebrar um acordo negociado em praticamente todos os seus pormenores, apesar de ser evidente que a deslocação de investimento europeu e norte-americano da China para o México (*friendshoring* ou *nearshoring*) faz daquele país um parceiro de enorme e crescente relevância para a UE. Em cada negociação há dois parceiros, e certas exigências mexicanas têm também um impacto negativo na conclusão do acordo, mas o que mais se salienta é que os grandes objetivos naufragam perante os impedimentos de natureza menor.

Conclusão

Em jeito de conclusão, o cenário com que nos deparamos hoje não permite uma descrição simples do multilateralismo como estando em estado ter-

minal ou meramente num momento de recomposição. Robin Niblett, ao analisar aquilo que ele chama de nova guerra fria entre os Estados Unidos e a China, não hesita em falar do fim do multilateralismo, mas a leitura parece-nos precipitada²⁷. O liberalismo internacionalista que Ikenberry caracteriza como o elemento central da ordem internacional, e que ao longo do tempo sustentou e permitiu a consolidação do multilateralismo, sofre sem dúvida uma profunda contestação, e uma conclusão que nos parece clara é que é precisamente quando essa filiação ideológica é mais evidente que o multilateralismo está mais bloqueado, sendo exemplos a ordem comercial internacional ou o regime de direitos humanos. Curiosamente, como recorda Nuno Severiano Teixeira, foi a própria administração americana, particularmente (mas não apenas) sob Trump, que protagonizou vários momentos de contestação da ordem internacional liberal que ela própria criou²⁸.

Por outro lado, quando Rapnouil denuncia a alegada tensão entre legitimidade e eficácia (o caso da intervenção no Kosovo, em 1999, é particularmente eloquente a esse respeito) argumentando que os dois são inseparáveis, está a subestimar o crescimento da tentação da seletividade que vemos em múltiplas situações. O confronto geopolítico a que estamos atualmente a assistir, mormente por via do ataque que a Rússia desencadeou contra a Ucrânia e contra a arquitetura de segurança na Europa, demonstra que há disponibilidade, pelo menos por parte da Rússia, para pôr em causa princípios basilares do relacionamento internacional para promover os seus interesses, o que representa uma contestação direta à ordem multilateral naquilo que tem de mais central. Legitimidade e eficácia apenas podem ser considerados como relevantes nessa equação se houver um entendimento mínimo sobre princípios e propósitos.

27. Robin Niblett, *The New Cold War: How the Contest Between the us and China Will Shape Our Century*, Londres, Atlantic Books, 2024. Ver particularmente o capítulo 10, que o autor intitula “The End of Multilateralism”.

28. Ver a introdução de Nuno Severiano Teixeira, “Portugal Multilateral: Ensaio sobre o Multilateralismo na Política Externa Portuguesa”, em Nuno Severiano Teixeira e Alice Cunha (orgs.), *Portugal Multilateral: Dicionário*, Coimbra, Almedina, vol. 1, pp. 15-31, cf. p. 20.

Numa perspectiva mais otimista, contextos em que estados considerem que os seus interesses apenas podem ser protegidos por via do multilateralismo, há indícios de disponibilidade coletiva para encontrar os equilíbrios frequentemente muito difíceis por essa via. Apesar de tudo, com as reticências que se impõem pela insuficiente abrangência e urgência das medidas assumidas, o combate às alterações climáticas pode ser considerado um sucesso nesse sentido. A possibilidade que se abre em matéria de justiça tributária é também interessante. E será muito importante ver se na Cimeira do Futuro, convocada por Guterres para setembro de 2024, se consegue gerar um quadro comum minimamente consistente para se lidar multilateralmente com as temáticas da internet, da inteligência artificial e de outros aspetos da transição digital.

Erosão e degradação são seguramente palavras que se podem, neste final do primeiro quartel do século XXI, associar ao multilateralismo. Mas é igualmente verdade que transformação e reinvenção podem ser vistas aqui e acolá na ordem internacional. Tal como em relação a Mark Twain, convém não escrevermos prematuramente o obituário do multilateralismo.

A triangulação estratégica na América Latina: Estados Unidos, China e União Europeia

CRISTINA SOREANU PECEQUILO¹

Introdução

O século XXI caracteriza-se por crises multidimensionais, produzidas por inflexões de modelos econômico-sociais, polarizações políticas e disputas estratégicas. Tais crises revelam cisões nos eixos Norte-Sul da política internacional e nas transformações do equilíbrio de poder. Nesse contexto, a América Latina, como região complexa, enfrenta desafios significativos para o seu desenvolvimento soberano e autônomo. Fragmentada, oscila entre modelos neoliberais e progressistas, com alternâncias em seus índices de crescimento econômico e bem-estar social. Zona tradicional de influência estadunidense e forte ação europeia, o hemisfério se depara com a nova realidade da presença geopolítica e geoeconômica da China. Poderia a parceria Sul-Sul com a China oferecer alternativas a estas relações assimétricas e repletas de condicionalidades?

1. Livre-docente em política internacional pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Professora de relações internacionais na Unifesp e da pós-graduação em relações internacionais San Tiago Dantas, programa interinstitucional de Universidade Estadual Paulista (Unesp), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), e em economia política internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pesquisadora do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Nerint/UFRGS) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Ocupou a Cátedra Rui Barbosa de Estudos Brasileiros na Universiteit Leiden, nos Países Baixos. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1617-186X>.

A fim de refletir sobre essas questões, o objetivo do artigo é examinar o período de 1989 a abril de 2024, momento em que este texto é escrito, oferecendo um panorama sobre as triangulações estratégicas Estados Unidos-China-União Europeia na América Latina, e como o processo de reconfiguração do poder global afeta sua projeção internacional². Para isso, o texto está dividido em três partes, além de “Introdução” e “Considerações Finais”: “A Era Neoliberal: O Pós-Guerra Fria (1989-1999)”, “A Onda Rosa (2000-2010)” e “Polarizações e Crises (2011-Atual)”. Espera-se apontar caminhos e possibilidades de inserção internacional para a região, diante de um mundo em transição.

A Era Neoliberal: o pós-Guerra Fria (1989-1999)

Para a América Latina, os primeiros dez anos do pós-Guerra Fria detiveram momentos de euforia, substituídos por frustração e marginalização. O fim da barganha bipolar e do não alinhamento acentuou as dificuldades do mundo em desenvolvimento, envolto no mito da prosperidade e da globalização. Porém, essa globalização encontrava-se associada ao modelo neoliberal. Tal modelo sustentava-se nas diretrizes do Consenso de Washington (1989), que preconizavam a diminuição do papel do Estado, por meio de privatizações, o corte de gastos, a abertura comercial e a desregulamentação. Com isso, seria possível adequar as economias às realidades do mercado, o que traria maior eficiência e transparência com o apoio de organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.

A implantação das reformas era apresentada como voluntária. Entretanto, ainda que grupos pró-liberalismo locais apoiassem essas pautas, havia uma realidade de imposição, que condicionava pacotes de ajuda e a renegociação da dívida externa à adesão às medidas. A lógica neoliberal surgiu no início dos anos 1980 no eixo Estados Unidos-Reino Unido,

2. Cristina S. Pecequilo, *A Reconfiguração do Poder Global em Tempos de Crise*, Rio de Janeiro, Alta Books, 2023, pp. 213-284.

nos governos do republicano Ronald Reagan (1981-1989) e da primeira-ministra Margaret Thatcher (1979-1990). O neoliberalismo e a ofensiva militar eram parte do processo de queda do mundo socialista e do fim da Guerra Fria³. Thatcher cunharia a expressão “*There is no alternative*” (TINA) para sustentar as reformas⁴.

Por essa mescla de voluntarismo e condicionalidades, a região aderiu ao modelo neoliberal, encerrando a fase dos projetos de desenvolvimento focados no Estado e na industrialização por substituição de importações. Na política externa, a normalização era associada ao alinhamento aos Estados Unidos, e ao Ocidente, no qual se incluía a União Europeia. Termos como “realismo periférico”⁵ tornaram-se presentes, como uma espécie de TINA das relações internacionais: a única alternativa era a inclusão subordinada. Tais conceitos se opunham a uma visão autônoma e soberana latino-americana⁶.

Dentre os três atores abordados – Estados Unidos, União Europeia, China – *vis-à-vis* a América Latina, os Estados Unidos foram dominantes. Esse predomínio pode ser explicado pelos seguintes fatores: a ofensiva hemisférica norte-americana, a fragilidade das nações locais e a ausência de projetos estratégicos de China e União Europeia.

No caso da China, a atuação latino-americana ganha densidade no século XXI, já se beneficiando do novo patamar de poder alçado por esse país. Predominaram algumas relações bilaterais mais sólidas com nações como o Brasil, no campo da ciência, tecnologia, comércio e parceria estratégica⁷. A Europa Ocidental-União Europeia, que já detinha uma presença comercial-financeira e de investimentos, não buscou uma ampliação. Isso

3. Paulo Fagundes Visentini, *Por Que o Socialismo Ruiu? De Berlim a Moscou, 1989-1991*, São Paulo, Almedina, 2021, pp. 139-162.
4. Tom Chodor, *Neoliberal Hegemony and the Pink Tide in Latin America: Breaking up with TINA?*, Londres, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 65-90.
5. Carlos Escudé, *Realismo Periférico: Fundamentos para la Nueva Política Exterior Argentina*, Buenos Aires, Planeta, 1992, pp. 5-15.
6. Samuel Pinheiro Guimarães, *Quinhentos Anos de Periferia: Uma Contribuição ao Estudo da Política Internacional*, Porto Alegre/Rio de Janeiro, UFRGS/Contraponto, 1999, pp. 17-23.
7. Henrique Altemani de Oliveira, *Brasil e China: Cooperação Sul-Sul e Parceria Estratégica*, Belo Horizonte, Fino Traço, 2012, pp. 20-35.

ocorre devido à demanda por priorizar seu projeto de integração, e o período se caracterizou pela manutenção de padrões conhecidos e algumas inovações⁸.

Dentre os padrões conhecidos podem ser listados a Parceria ACP (África, Caribe, Pacífico), focada nas antigas colônias europeias dessas regiões, com destaque aos acordos de cooperação econômica (EPA; do inglês, *economic partnership agreements*)⁹. Tanto a Parceria ACP quanto os EPA são apresentados como estruturas de cooperação inovadoras Norte-Sul desde suas origens nos anos 1950-1960. Entretanto, um exame crítico indica o oposto: a manutenção de tradicionais assimetrias entre países e blocos desenvolvidos e em desenvolvimento.

Outra pauta recorrente é a negociação de um acordo birregional União Europeia-Mercado Comum do Sul (Mercosul) que até abril de 2024 não estava finalizado, mas que tem passado por diversas etapas, começando nesta primeira década: 1992, assinatura do Acordo-quadro de Cooperação, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Conselho das Comunidades Europeias, e 1995, formalização do Acordo-quadro Inter-regional de Cooperação entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-membros e o Mercosul e os seus Estados-partes. Além disso, existem iniciativas específicas como a Parceria Estratégica Brasil-União Europeia, em 2007, que resultou em um primeiro Plano de Ação Conjunta (2008-2011)¹⁰, seguido pelo II Plano de Ação Conjunta (2012-2014), com perda de fôlego do processo.

8. Cristina Soreanu Pecequilo e Corival Alves do Carmo, *O Brasil e a América do Sul*, Rio de Janeiro, Alta Books, 2015, pp. 40-55.
9. Conforme dados da União Europeia, até abril de 2024, estão inseridos nesses acordos as seguintes nações do Caribe: Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Jamaica, República Dominicana, Santa Lúcia, São Vicente, São Cristóvão e Nevis, Suriname, Trinidad e Tobago. Para a lista de todos os beneficiados pelos EPAs na ACP ver: European Union, *Economic Partnership Agreements (EPAs)*, [s.d.], disponível em: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/economic-partnership-agreements-epas>, acesso em: 6 abr. 2024.
10. União Europeia, Delegação da União Europeia no Brasil, *Plano de Ação Conjunta (2008-2011)*, [s.d.], disponível em: https://www.eeas.europa.eu/delegations/brazil/plano-de-a%C3%A7%C3%A3o-conjunta-2008-2011_pti?s=191, acesso em: 12 abr. 2024

Em 1999, ocorre o lançamento da nova proposta de diálogo birregional intitulada “A União Europeia e a América Latina: Uma Parceria entre Protagonistas Globais”¹¹. Este documento foi trazido na Cimeira do Rio de Janeiro, que, igualmente, retomou as negociações União Europeia-Mercosul, e, na próxima fase, nas cimeiras de 2002 a 2008, que estabeleceu outras vertentes de cooperação social, cultural, educacional e comercial (Acordo de Associação União Europeia-Chile, Programa Alban de cooperação universitária e os programas Eurosocial, Euroclima, Eurolat).

Sem ações mais direcionadas de China e União Europeia, prevaleceu o caráter hegemônico dos Estados Unidos. A América Latina é zona preferencial do interesse estadunidense desde a Doutrina Monroe, em 1823. É natural que a política hemisférica se direcione no sentido de preservar a região, garantindo estabilidade e contendo ameaças intra e extrarregionais. Independentemente da tática e retórica utilizadas, cooperação ou ingerência-intervenção, o pensamento estratégico é o mesmo. No período 1989-1999, prevaleceu a cooperação. A política baseava-se em três pilares com o republicano George H. Bush (1989-1992): a integração regional, a segurança coletiva e os temas transnacionais.

Porém, esses pilares apenas redesenhavam estruturas assimétricas de relações Estados Unidos-América Latina, visando barrar o potencial avanço de desafiadores externos. Pode parecer estranho, no imediato pós-Guerra Fria, indicar que os Estados Unidos viviam um momento delicado, mas o confronto bipolar trouxera custos ao país e prevalecia uma competição entre as principais economias capitalistas avançadas: Estados Unidos, Japão e Europa.

Entre o final dos anos 1980 e início dos 1990, a despeito das agendas triunfalistas (que dominavam a retórica ocidental), eram bastante presentes as teses declinistas¹² sobre a hegemonia dos Estados Unidos, as-

11. Comissão das Comunidades Europeias, *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: A União Europeia e a América Latina: Uma Parceria entre Protagonistas Globais*, Bruxelas, 2009, disponível em: https://eeas.europa.eu/archives/docs/la/docs/com09_495_pt.pdf, acesso em: 6 abr. 2024.

12. Paul Kennedy, *Ascensão e Queda das Grandes Potências*, Rio de Janeiro, Campus Elsevier, 1991, pp. 417-507.

sim como as hipóteses de que o mundo estaria se dividindo em blocos: o bloco do marco (Alemanha) e do iene (Japão), sendo necessário criar o bloco “do dólar”. O leitor mais atento já nota que essas teses não se confirmaram. Basta uma breve observação do panorama do século XXI para se verificar a ascensão do Sul Geopolítico¹³, com a China e a Índia, cujas raízes datam desse período.

Para a “construção do bloco do dólar”, foram apresentadas três estruturas: duas com H. Bush – a Iniciativa para as Américas (IA), baseada no estabelecimento de uma Zona Hemisférica de Livre Comércio (ZHLC) e acompanhada pela renegociação da dívida externa (Plano Brady), e o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta; do inglês, North American Free Trade Agreement), entre Estados Unidos, Canadá e México – e uma com o democrata Bill Clinton (1993-2000) – a Área de Livre Comércio das Américas (Alca), de 1994, cujo objetivo também era a ZHLC. Somente o Nafta entrou em vigor em 1994; a IA nada avançou e a Alca teve até um processo negociador intenso entre 1994-2005, mas definhou e desapareceu.

Isso afetou projetos de integração como o Mercosul, cujas origens estavam associadas a um perfil externo autônomo construído a partir do eixo de cooperação Brasil-Argentina da redemocratização com os presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín. Entre 1990-1991, contudo, os governos neoliberais de Fernando Collor de Mello e Carlos Menem, em Brasil e Argentina, aceleraram o processo, agregando Paraguai e Uruguai ao bloco, que assumiu um caráter livre-cambista. As demais pautas também tiveram resultados controversos.

A segurança coletiva conclamava a uma parceria estratégica Estados Unidos-América Latina em temas transnacionais, em especial o combate ao tráfico de drogas e à migração ilegal. Por outro lado, propagava a ideia de baixos riscos regionais, o que deveria significar a redução de gastos

13. Hugo Bras Martins da Costa e Rubens de Siqueira Duarte, “Global South versus Geopolitical South: A Debate on the Analytical Relevance of the Concepts”, *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, vol. 12, n. 24, pp. 13-35, 2023, disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/view/132863>, acesso em: 23 jun. 2024.

militares locais de caráter ofensivo. Outros tópicos eram os direitos humanos, o meio ambiente, as compras governamentais e a boa governança.

Contudo, após 1995, os custos sociais de programas de austeridade e a ausência da tão chamada inclusão próspera na globalização apenas acentuaram a estagnação, forçando uma revisão de políticas. Em 1999, a resposta surge das iniciativas autônomas na região devido à deterioração das condições locais e à ausência de medidas efetivas de auxílio por parte dos parceiros: organismos multilaterais que haviam imposto o Consenso de Washington, Estados Unidos e União Europeia.

Duas respostas consolidaram-se: o socialismo do século XXI de Hugo Chávez na Venezuela e os projetos de integração do Brasil: a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Sul-americana (IIRSA) no governo de Fernando Henrique Cardoso, entre 1999 e 2002, a revitalização estratégica do Mercosul e a criação da União de Nações Sul-americanas (Unasul) e da Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (Celac) no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, entre 2003 e 2010. Isso gerou uma dinâmica de triangulações: Estados Unidos, Brasil, Venezuela, de um lado, e Estados Unidos, China e Brasil, de outro. A União Europeia manteve-se em posição secundária.

A Onda Rosa (2000-2010)

O período de 1999 a 2000 representa o início da Onda Rosa na América Latina, conhecida como o avanço de governos progressistas de esquerda e centro-esquerda. Tais governos buscavam a reversão da agenda neoliberal, com a retomada do papel do Estado na economia e na sociedade (com políticas de bem-estar e auxílios nos campos da distribuição de renda, saúde, alimentação, educação e moradia), e relações internacionais que buscassem alternativas além do realinhamento aos Estados Unidos e ao Ocidente. Entre as alternativas encontravam-se projetos de integração próprios e a abertura de agendas de cooperação Sul-Sul com China, Índia, Rússia, África e Oriente Médio.

Mantendo o foco do texto nos vértices Estados Unidos-China-União Europeia, e o contraponto latino-americano, a primeira constatação é a mudança das posições de Estados Unidos e América Latina. Além das crises locais que geraram instabilidades político-sociais que voltaram a colocar em xeque processos democráticos, uma tensão externa marcou o início do século XXI e facilitou o relativo descolamento regional dos Estados Unidos: os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 ao território continental norte-americano e o desencadear da Guerra Global contra o Terror (GWT; do inglês, *Global War on Terrorism*) na Eurásia. A GWT levou a duas operações militares: a Guerra do Afeganistão (2001-2014) e a Guerra do Iraque (2003-2011). Esses fenômenos acentuaram o abandono dos projetos regionais. Ainda assim, as negociações da Alca prosseguiram até 2005, e o governo republicano de George W. Bush (2001-2008) lançou o chamado “Século das Américas”, sem impactos.

Do ponto de vista norte-americano, a agenda econômico-comercial foi substituída pela securitário-estratégica, que, por sua vez, possui duas fases: 2000-2006 e 2007-2010. Antes de entrar nessas fases, cabe destacar que foi um período de muita contestação interna ao Nafta e de implementação de poucas iniciativas novas¹⁴: o Acordo de Livre Comércio da América Central mais República Dominicana (Cafta-DR; do inglês, Central America-Dominican Republic Free Trade Agreement), de 2004, e os tratados de livre comércio com Chile, Colômbia, Peru, Panamá, entre outros. O que caracteriza todos esses acordos é que são limitados ao comércio e firmados com nações de forte interdependência com os Estados Unidos.

Retomando o tema da agenda securitário-estratégica, entre 2000 e 2006, foi uma pauta quase totalmente dominada por temas transnacionais como narcotráfico, terrorismo e migração. Apesar de controverso, no âmbito da guerra contra as drogas, o termo “narcoterrorismo” começou a ser utilizado pelos Estados Unidos para justificar uma ampliação de

14. Para a lista dos acordos de livre comércio dos Estados Unidos ver: Office of the United States Trade Representative, Executive Office of the President, *Free Trade Agreements*, [s.d.], disponível em: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements>, acesso em: 12 abr. 2024.

sua presença militar no escopo do Plano Colômbia, com implicações para a Tríplice Fronteira Brasil, Argentina e Paraguai. A Tríplice Fronteira foi identificada como ponto de tráfico de drogas, armas, pessoas e de atuação de grupos terroristas.

Na segunda fase, 2007-2010, há a transição do governo W. Bush ao democrata Barack Obama (2009-2016), agregando-se a militarização do Atlântico Sul com o aumento de investimentos no Comando Militar do Sul (USSOUTHCOM; do inglês, United States Southern Command), a reativação da Quarta Frota e a criação do Comando Militar Africano (USAFRICOM; do inglês, United States Africa Command), em 2008. Esse processo corresponde à identificação do aumento de ameaças aos interesses norte-americanos: intrarregionais com Brasil e Venezuela e extrarregionais com a China¹⁵ e a União Europeia (em muito menor escala de risco).

No que se refere às ameaças intrarregionais, correspondem ao primeiro triângulo estratégico: Brasil, Venezuela, Estados Unidos. Somados aos projetos do Brasil como Mercosul, Unasul e Celac, a Venezuela de Chávez criou a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (Alba). Enquanto o Mercosul tinha uma dimensão mais econômica, ainda que com laços políticos, a Unasul, a Celac e a Alba possuíam caráter autonomista de reforçar a integração sul-americana e buscavam alianças além do eixo Estados Unidos-União Europeia. Arranjos como a Unasul/Mercosul surgem como bases de projeção bi e multirregional no campo Sul-Sul, com as cúpulas América do Sul-Países Árabes (Aspa) e América do Sul-África (ASA). E a União Europeia, como atuou?

Observando as iniciativas europeias, o período tem algumas agendas profícuas de cooperação Brasil-União Europeia, a continuidade da pauta ACP e o reforço das parcerias econômicas. Se o início da década foi caracterizado pelo recuo norte-americano devido à GWT, tanto para os Estados Unidos quanto para a União Europeia, há um segundo momento de recolhimento: o da crise econômica global de 2008. Ou seja, é um período no qual se destacam as ações autóctones e a presença da China.

15. R. Evan Ellis, *China Engages Latin America: Distorting Development and Democracy?*, Londres, Palgrave Macmillan Cham, 2022, pp. 35-55.

Apresenta-se o segundo triângulo, Estados Unidos, Brasil e China, com a China surgindo como a grande novidade por sua rápida expansão na América Latina. Como parte do processo do *going out*, como ficou conhecida a projeção internacional chinesa no fim dos anos 1990 e início do século XXI, observa-se uma intensificação dos laços de cooperação Sul-Sul, além do entorno regional eurasiático. Esse processo é marcado pelo estabelecimento do Fórum de Cooperação China-África, em 1999, e pela chegada ao hemisfério em 2004.

Desde então, essa ofensiva foi baseada no aprofundamento de laços comerciais e de investimentos voltados ao setor de *commodities*, agrícolas e minerais, sem condicionalidades políticas¹⁶. Na ausência de ações positivas de Estados Unidos e União Europeia, a América Latina voltou-se à China como uma forma de obter recursos econômicos e comércio. Esse movimento permitiu que a China, em menos de uma década, se tornasse a principal parceira individual de muitos países latino-americanos, incluindo o Brasil, ou a segunda ou a terceira parceira individual (Chile, Venezuela, Peru, entre outros). O *white paper* chinês¹⁷ sobre a região somente reforçou a agenda de cooperação ganho-ganho e a tese do desenvolvimento pacífico.

O avanço chinês em regiões de agenda Sul-Sul possui implicações estratégicas, pois reforça as coalizões de geometria variável entre os emergentes e as parcerias bilaterais. Nessa agenda, a defesa da multipolaridade e do desenvolvimento, associada à reforma dos organismos internacionais multilaterais congelados nas estruturas do pós-1945, ganha espaço diante de um processo crescente de desconcentração de poder fora dos centros ocidentais Estados Unidos-União Europeia.

Simbólico desse processo são os Bric¹⁸ (Brasil, Rússia, Índia, China), grupo que emerge como um acrônimo proposto pelo Goldman Sachs no

16. Margaret Myers e Carol Wise (org.), *The Political Economy of China-Latin American Relations in the new Millennium: Brave New World*, Nova York, Routledge, 2017, pp. 20-80.

17. “Full Text of China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean”, *XinhuaNet*, 24 nov. 2016, disponível em: http://www.xinhuanet.com/english/china/2016-11/24/c_135855286.htm, acesso em: 12 abr. 2024.

18. Augusto Leal Rinaldi, *O Bric nas Relações Internacionais Contemporâneas: Alinhamento Estratégico e Balanceamento de Poder Global*, Curitiba, Appris, 2021, pp. 55-79.

início do século XXI, para depois tornar-se um importante bloco político-estratégico que, em 2011, sofreu sua primeira expansão com a inclusão da África do Sul. Em 2023, o bloco avançou para uma segunda expansão, com a inclusão de Arábia Saudita, Egito, Emirados Árabes Unidos, Irã, tornando-se Brics Plus¹⁹ a partir de 2024. Esse é um momento de consolidação do G20 financeiro como alternativa ao G7. Entretanto, tal trajetória foi interrompida.

Polarizações e crises (2011-atual)

Em resposta à Onda Rosa, o período de 2011 à atualidade é caracterizado por recuos e disputas políticas, resultantes de contrarreações hegemônicas internas e externas. No campo externo, apesar da crise ocidental, acusações de ações imperialistas²⁰ chinesas e brasileiras tornaram-se comuns na América Latina, assim como um suposto avanço do comunismo. Internamente, observa-se uma movimentação de elites, que, apesar de terem mantido seus privilégios, não apoiavam a pauta de modernização social e desejavam retomar o poder²¹. Essa dinâmica ocorreu por vias legais de disputa democrática, como por manobras constitucionais que levaram a processos de golpe e/ou *impeachment* com base na chamada luta contra a

19. Até a finalização deste texto, em 19 de abril de 2024, o processo de adesão continuava em andamento em algumas dessas nações. A Argentina abdicou do convite devido às opções da presidência de Javier Milei, eleito em 2023, representante da extrema direita. Cf. Paulo Fagundes Visentini, “Brics+: Uma Sigla Envolta em Fantasia”, *Nerint*, 4 set. 2023, disponível em: <https://www.ufrgs.br/nerint/brics-uma-sigla-envolta-em-fantasia/>, acesso em: 20 dez. 2023.
20. Robbie Gramer e Keith Johnson, “Tillerson Praises Monroe Doctrine, Warns Latin America of ‘Imperial’ Chinese Ambition”, *Foreign Policy*, 2 fev. 2018, disponível em: <https://foreignpolicy.com/2018/02/02/tillerson-praises-monroe-doctrine-warns-latin-america-off-imperial-chinese-ambitions-mexico-south-america-nafta-diplomacy-trump-trade-venezuela-maduro/>, acesso em: 18 abr. 2024.
21. Marcelo Milan, “Oligarchical Restoration and Full Neoliberalism Reloaded: An Essay on the Roots of the Twin Crises and the 2016 Coup d’Etat in Brazil”, *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, vol. 5, n. 9, pp. 74-112, 2022, disponível em: <https://doi.org/10.22456/2238-6912.66485>, acesso em: 17 abr. 2024.

corrupção, e movimentos sociais alimentados pela extrema direita por meio de coalizões com grupos religiosos e de interesses econômicos estratégicos diversos.

Em termos de relações internacionais, as triangulações estratégicas existentes se esgotam, para serem substituídas por um cenário polarizado entre Estados Unidos e China. De 2011 a 2016 concentra-se a contrarreação hegemônica estadunidense, mantendo políticas securitárias. Uma das poucas inovações foi a retomada das relações diplomáticas Estados Unidos-Cuba em 2014 no governo Obama. Porém, no restante dos campos, pouca ou nenhuma mudança. O mesmo aplica-se à União Europeia: continuidade das parcerias econômicas no âmbito ACP, com algumas inovações como a criação do Fórum UE-Celac em 2013²² e retomada das negociações UE-Mercosul. Preserva-se a retórica da cooperação em temas transnacionais, agora sob o signo dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS)²³.

O Brasil mantém suas agendas regionais em condições adversas, na gestão de Dilma Rousseff (2011-2016). Há uma diminuição considerável de investimentos financeiros e humanos na integração. Dentre as principais iniciativas ocorre a incorporação da IIRSA à Unasul, via Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan). Outras pautas como as cúpulas ASA e Aspa e a ideia de uma ação regional mais concertada estão ausentes (aplica-se à Alba).

Ao mesmo tempo, a Aliança para o Pacífico, criada em 2012, com um perfil livre-cambista e mais vinculado aos Estados Unidos, tendo como membros Chile, Colômbia, México e Peru, surge como uma alternativa apresentada como mais viável. Essa aliança, além de reforçar o comércio regional, faria a ponte para outros acordos comerciais como a Parceria Transpácífica a partir de 2015 e a Parceria Econômica Regional Abrangente desde 2020.

22. European Union External Action, *EU-Celac Relations*, 2018, disponível em: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/13042/EU-CELAC%20relations, acesso em: 13 abr. 2024.

23. Unicef, *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*, [s.d.], disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>, acesso em: 12 abr. 2024

O esvaziamento da integração como meta estratégica do Brasil inicia-se gradualmente com o *impeachment* de Rousseff e a posse de seu sucessor, o vice-presidente Michel Temer (2016-2018)²⁴, e se consolida com Jair Bolsonaro (2019-2022)²⁵. Temer despolitiza o conteúdo da integração, assim como da cooperação Sul-Sul, tornando-a instrumental e com foco econômico. Contudo, não há desmonte de nenhum arranjo, seja o Mercosul, seja a Unasul. Existe uma reorientação para temas mais afeitos ao eixo Norte-Sul, com ênfase na tentativa de acelerar as negociações Mercosul-União Europeia²⁶.

No governo Bolsonaro, mantêm-se essas prioridades, anunciando-se, inclusive, a conclusão do acordo Mercosul-União Europeia, que não havia ocorrido (tanto que se mantém em negociação até a conclusão deste artigo). Nesse governo, há a desconstrução da pauta de integração político-estratégica latino-americana liderada pelo Brasil. Apesar de o Mercosul ser mantido, enfatiza-se seu caráter comercial. A questão mais decisiva é o fim da Unasul e a sua substituição por um arranjo denominado Pro-Sul²⁷. O objetivo da Pro-Sul é agregar os esforços anticomunismo e bolivarianismo. A iniciativa revela-se um fracasso e também fica pelo meio do caminho o realinhamento aos Estados Unidos²⁸.

24. Helio Caetano Farias e Leonardo Pace Alves, “The Decline in Brazil’s International Influence: From an Emerging Country to an Inward-looking State”, *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, vol. 9, n. 17, pp. 14-37, 2020, disponível em: <https://doi.org/10.22456/2238-6912.100702>, acesso em: 12 abr. 2024.
25. Cristina Soreanu Pecequilo, “Brazilian Foreign Policy: From the Combined to the Unbalanced Axis (2003/2021)”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 64, n. 1, e011, 2021, disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7329202100111>, acesso em: 12 abr. 2024.
26. Sérgio Abreu e Lima Lorêncio e Anamélia Soccal Seyfarth, “OCDE: O Ponto de Inflexão Necessário na Política Externa Brasileira”, em Walter Desiderá Neto *et al.*, *Política Externa Brasileira em Debate: Dimensões e Estratégias de Inserção Internacional no Pós-crise de 2008*, Brasília, DF, Ipea/Funag, 2018, pp. 189- 210.
27. Cairo Junqueira, “Afinal, o Que é e Como Entender o Prosul?”, *Observatório de Regionalismo*, 27 maio 2019, disponível em: <https://observatorio.repri.org/2019/05/27/afinal-o-que-e-como-entender-o-prosul/>, acesso em: 16 abr. 2024.
28. Monica Hirst e Lia B. Valls Pereira, “Making Sense of United States-Brazil Relations under Bolsonaro”, *Latin American Policy*, vol. 13, n. 2, pp. 432-446, 2022.

Nem mesmo o retorno dos governos progressistas ao poder, principalmente o de Luiz Inácio Lula da Silva (2023-atual)²⁹, tem sido capaz de revitalizar essa agenda. O regionalismo parece estar resumido a tentativas do Brasil de retomar a unidade sul-americana, em um cenário adverso de uma América Latina em crise e com alternâncias de poder entre administrações progressistas (Brasil, Chile, Colômbia), conservadoras (Argentina, Paraguai, Uruguai) e rupturas institucionais (Peru, Bolívia), somente para citar algumas.

Mas e a China? Qual o seu papel? Comparativamente, a China, é o país que possui a ação mais concertada e estável na região em termos geopolíticos e geoeconômicos. De uma ocupação de vácuo deixado pelos Estados Unidos e pela União Europeia, a China passa a uma estratégia de cooperação ampliada, que excede contatos comerciais, atuando em infraestrutura, ajuda e desenvolvimento. Enquanto isso, há um recuo e estagnação da posição brasileira e europeia. Por outro lado, essa continuidade chinesa³⁰ vai ser acompanhada por uma mudança de postura dos Estados Unidos.

Um movimento importante da China foi a incorporação da América Latina à Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI; do inglês, Belt and Road Initiative) a partir de 2018. Concebida inicialmente como um projeto eurasiático, composto de corredores terrestres e marítimos³¹, o projeto chega à América Latina por meio do Fórum China-Celac³². Em abril de 2024,

29. Maria Regina Soares Lima, “A Dialética da Política Externa de Lula 3.0”, *Cebri Revista*, ano 2, n. 5, pp. 79-95, jan.-mar. 2023, disponível em: https://cebri.org/revista/media/revistas/arquivos/CEBRI-Revista_5a_edicao_Jan-.pdf, acesso em: 15 dez. 2023.

30. R. Evan Ellis, “Latin America and the Caribbean 2024 Outlook”, *Florida International University: The Policy Spotlight*, 21 dez. 2023, disponível em: <https://gordoninstitute.fiu.edu/news-events/the-policy-spotlight/2023/latin-america-and-the-caribbean-2024-outlook.html>, acesso em: 17 abr. 2024

31. Os corredores da BRI são: Nova Ponte Terrestre Eurasiana (*New Eurasian Land Bridge*), China-Mongólia-Rússia, China-Ásia Central-Ásia Ocidental, China-península da Indochina, China-Paquistão e Bangladesh-China-Índia-Mianmar. Para maior detalhamento, ver Li Xing (org.), *Mapping China's 'One Belt One Road' Initiative*, Londres, Palgrave Macmillan, 2019, pp. 29-56.

32. Bernardo Salgado Rodrigues, “O Pousio do Dragão na América do Sul”, *Brazilian Journal of Latin American Studies*, vol. 19, n 37, pp. 78-105, 2020, disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2020.166148>, acesso em: 12 abr. 2024.

mais de vinte países na América Latina já fazem parte da BRI, e mesmo os que não fazem, como o Brasil, contam com aportes significativos de investimentos e projetos bilaterais com a China³³. Portanto, a segunda década do século XXI parece ter-se tornado, mesmo com as idas e vindas políticas dos países locais, a década da China.

Enquanto a reação da União Europeia foi praticamente inexistente, há uma ampliação da contrarreação hegemônica norte-americana, buscando juntar dimensões securitárias, econômicas e comerciais. A primeira presidência a fazer esse movimento foi a do republicano Donald Trump (2017-2020). Dentre as iniciativas podem ser citadas a interrupção do processo de reaproximação Estados Unidos-Cuba e a revisão do Nafta. O bloco tornou-se USMCA (United States, Mexico, Canada), possuindo um perfil de livre comércio acentuado. No campo comercial, fizeram acenos sobre um possível tratado de comércio bilateral Estados Unidos-Brasil, bastante exaltado pelo governo Bolsonaro, mas sem fundo de realidade.

Em termos hemisféricos, destaca-se o projeto *Growth in the Americas*³⁴, que prometia um incremento de investimentos públicos e privados na América Latina. Os setores a serem contemplados eram relacionados a infraestrutura, transportes e telecomunicações. A questão de telecomunicações recebia uma atenção específica associada à competição sino-americana no campo do fornecimento do 5G³⁵.

Ao associar o tema à agenda securitária (espionagem, roubo de dados), os Estados Unidos visavam impedir a entrada da China nesses mercados. Trump procurava enfatizar a necessidade de preservar a região da ameaça política chinesa conclamando os Estados latino-americanos governados por líderes de direita e extrema direita a se unirem (Estados definidos como

33. O sítio do Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC) oferece um excelente panorama das relações bilaterais Brasil-China, incluindo investimentos. Disponível em: <https://www.cebc.org.br/>, acesso em: 16 abr. 2024.

34. u.s. Mission Brazil, *Growth in the Americas*, 18 dez. 2019, disponível em: <https://br.usembassy.gov/pt/perguntas-frequentes-faq/>, acesso em: 17 abr. 2024.

35. United States, Department of Commerce, National Telecommunications and Information Administration, *National Strategy to Secure 5G Implementation Plan*, 6 jan. 2021, disponível em: https://www.ntia.gov/files/ntia/publications/2021-1-12_115445_national_strategy_to_secure_5g_implementation_plan_and_annexes_a_f_final.pdf, acesso em: 17 abr. 2024.

*like-minded states*³⁶). Durante a pandemia do novo coronavírus (covid-19), essa prática se intensificou entre 2020-2021, instrumentalizada por Trump e outros líderes como Bolsonaro. Falsas acusações sobre a China ser responsável pela pandemia, sobre a ineficácia das vacinas chinesas e sobre o negacionismo estiveram presentes. Independentemente dessas ações nacionalistas e xenofóbicas, em nenhum momento a China deixou de atuar na América Latina, mantendo sua postura de não ingerência e ausência de condicionalidades. Isso não significou que não existisse um profundo mal-estar por conta desses episódios, mas à parte tensões diplomáticas, não existiram rompimentos.

Com o retorno do eixo progressista ao poder no Brasil e em diversos outros países, que coincide com o pós-pandemia 2022-2023, o relacionamento sino-latino-americano demonstra-se cada vez mais profícuo e com altos investimentos em projetos de infraestrutura e ajuda externa, dentro e fora do arcabouço da BRI³⁷. A situação regional, porém, encontra-se longe de acomodação, à medida que a ascensão desses governos se caracteriza por eleições polarizadas, sem que a extrema direita perca forças. Repetem-se quebras institucionais e tentativas de golpes antidemocráticos, demonstrando a fragilidade dos regimes políticos locais. No Brasil, o governo dos Estados Unidos com o democrata Joe Biden (2021-atual) teve um papel importante na preservação da democracia na crise de 8 de janeiro de 2023.

Biden tem procurado responder às ações chinesas. Tais respostas voltam a enfatizar a cooperação político-estratégica, com certo viés econômico, por meio de parcerias bilaterais e a Parceria das Américas para a Prosperidade Econômica (Pape)³⁸. Restrita em termos financeiros e geográficos

36. United States, The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, DC, dez. 2017, disponível em: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, acesso em: 17 abr. 2024.

37. Bernardo Salgado Rodrigues e Elias Jabbour, “A Iniciativa Cinturão e Rota e as Implicações para o Brasil sob a Perspectiva da Nova Economia do Projeto e da Geoeconomia Híbrida”, em Daniel Veras, Evandro Menezes de Carvalho e Pedro Steinhagen (orgs.), *A China e a Iniciativa Cinturão e Rota: Percepções do Brasil*, Rio de Janeiro, FGV Direito Rio, 2023, pp. 93-141

38. A Casa Branca, *Informativo: Governo Biden-Harris Avança na Parceria das Américas para a Prospe-*

(são membros Barbados, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Peru, República Dominicana e Uruguai), a parceria foca nações já inseridas na esfera dos Estados Unidos e não atinge intercâmbios mais complexos (Brasil). O foco da Pape é desenvolvimento e medidas em infraestrutura. O governo Biden vê-se imerso em crises com impactos em sua política doméstica³⁹, relacionadas ao tráfico de drogas e à imigração da América Central.

Em meio a tantos conflitos internacionais (Rússia-Ucrânia, Israel-Hamas), a iniciativa, assim como a de teor global no campo do desenvolvimento e da infraestrutura, como *Build Back Better World* (B3W)⁴⁰, que conclamava os países mais desenvolvidos (estando aí incluída a União Europeia) a competir com a China nesses setores, não produz resultados concretos. Em síntese, esse período é marcado pela aceleração da competição sino-americana, com o recuo latino-americano e da União Europeia.

Considerações finais

Como debatido, a América Latina atravessa um período sensível, no qual modelos políticos, sociais, econômicos e estratégicos continuam divididos entre eixos de dependência e autonomia. Considerando os Estados Unidos, a União Europeia e a China, o que parece predominar é um padrão de subordinação nessas relações sobrepostas bilaterais-birregionais-multilaterais.

ridade Econômica, 27 jan. 2023, disponível em: <https://www.state.gov/translations/portuguese/informativo-governo-biden-%E2%81%A0harris-avanca-na-parceria-das-americas-para-a-prosperidade-economica/>, acesso em: 16 abr. 2024.

39. P. Mitchell McKinley, “Inflection Point: The Challenges Facing Latin America and u.s. Policy in the Region”, *Center for Strategic & International Studies*, disponível em: <https://www.csis.org/analysis/inflection-point-challenges-facing-latin-america-and-us-policy-region>, acesso em: 19 abr. 2024.
40. Group of Seven, *Carbis Bay G7 Summit Communiqué*, 13 jun. 2021, disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/13/carbis-bay-g7-summit-communicue/>, acesso em: 19 abr. 2024

A despeito de alguns esforços concretos e bem-sucedidos de cooperação intrarregional, principalmente entre 2000 e 2010, o esvaziamento da Onda Rosa e as oscilações no pós-2011 indicam perda de vitalidade. Mesmo países como o Brasil, de elevado potencial estratégico, por conta de alternâncias políticas internas, não conseguem uma projeção internacional sólida. O fácil desmonte de projetos como a Unasul é revelador, assim como as tendências de reprimarização econômica e desindustrialização.

Embora algumas análises atribuam à presença da China essas realidades (principalmente as associadas à economia), elas são produto da trajetória da região desde 1989. Lembrando que tal trajetória foi composta de escolhas e de condicionalidades, geradas por pressões internas e externas, que minaram a capacidade local de barganhar e refletem comportamentos estratégicos de suas elites e são produto de jogos sociais e coalizões governamentais.

Sobre as triangulações estratégicas Estados Unidos-União Europeia-China, algumas conclusões foram apresentadas: em todo o período, a União Europeia manteve-se em uma posição secundária, reproduzindo iniciativas prévias, sem avanços estratégicos. As prioridades do bloco permaneceram alocadas em sua agenda de integração, tanto no que se refere a sua expansão-aprofundamento como a sua introspecção e crise corrente, e na pauta transatlântica.

Os Estados Unidos e suas políticas foram os referenciais de 1989 a 1999, com desafios intra e extrarregionais a sua política entre 2000 e 2010. Depois de 2011, ocorre a polarização com a China. Reproduz-se regionalmente a mesma disputa global e a coexistência competitiva nesta era de transição hegemônica. Em tal contexto, a barganha seria a melhor escolha, mas, por conta de suas fragmentações e vulnerabilidades, a América Latina permanece como coadjuvante de seu destino.

Brasil entre o Ocidente e o Sul Global: ambiguidade estratégica e grandes potências

FELICIANO DE SÁ GUIMARÃES¹ ■ DANIEL BUARQUE²

Introdução

As primeiras perguntas que geralmente se fazem sobre a formulação e implementação de uma política externa de um país são as seguintes: quem somos? Em qual local do mundo nos encontramos? E como os outros nos reconhecem? No caso do Brasil, aspiramos pertencer ao Ocidente? Ou o Brasil se sente parte do Sul Global? Mais do que isso, os países ocidentais reconhecem o Brasil como tal? Não há dúvidas de que outros países do Sul Global reconhecem o Brasil como parte integrante desse grupo, mas os países do Norte reconhecem o país como ocidental? Neste artigo mostramos que estas duas identidades – ocidental e Sul Global – são ao mesmo tempo complementares e contraditórias entre os brasileiros. Ou seja, ao longo da história se criaram entre nós camadas identitárias de origem distinta – ocidentalismo e terceiro-mundismo – que se sobrepuseram no

1. Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP) e diretor acadêmico do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri). orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8069-4967>.
2. Pesquisador no pós-doutorado do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP), doutor em relações internacionais pelo programa de ph.D. conjunto do King's College London (KCL) e do IRI-USP. Jornalista, com mestrado em Brazil in Global Perspective pelo KCL. Autor dos livros: *Brazil's International Status and Recognition as an Emerging Power: Inconsistencies and Complexities* (Cham, Palgrave Macmillan, 2023), *Brazil, um País do Presente* (São Paulo, Alameda, 2015) e *O Brasil é um País Sério?* (São Paulo, Pioneira, 2022). É editor-executivo do portal Interesse Nacional. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1266-9022>.

imaginário nacional e que se refletiram na política externa, gerando uma ambiguidade estratégica.

No entanto, a ambiguidade pode ter custos. É certo que é possível existir uma disjuntiva entre a forma como nos vemos e a forma como os outros nos veem. Há uma longa discussão em relações internacionais sobre *misplacement* e *misperception* das identidades alheias³. Enquanto alguns países parecem ter seu *locus* identitário bem resolvido – por exemplo, ninguém duvida de que a França seja um país ocidental, muito menos que a China seja o centro de sua própria civilização –, outros parecem gravitar entre mundos identitários diferentes. E o Brasil? Onde ficamos? Como os outros nos veem? E como a política externa reflete esta relação dialética entre *Self* e *Other*?

Neste artigo argumentamos que o discurso diplomático, a percepção das elites e a visão da população em geral desenham um Brasil que prefere o meio-termo quando se trata de localizar o país entre Ocidente e Sul Global. Em outras palavras, os brasileiros demonstram certa ambivalência em relação a ambas as identidades, ao invés de um forte sentimento de deslocamento⁴, como ocorre com o Paquistão e sua presença conflituosa entre o mundo sul-asiático e árabe⁵. Nem ocidental por completo, nem terceiro-mundista por excelência. A ambivalência estratégica das identidades nacionais parece tomar conta da visão que os brasileiros têm do seu lugar no mundo. Alain Rouquié havia caracterizado a América Latina como “extremo ocidente”⁶, ao passo que José Guilherme Merquior asseverou

3. Wali Aslam *et al.*, “Misplaced States and the Politics of Regional Identity: Towards a Theoretical Framework”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 33, n. 4, pp. 505-526, 2020, disponível em: <https://doi.org/10.1080/09557571.2020.1723061>, acesso em: 23 jul. 2024.
4. Feliciano de Sá Guimarães, “The Uneasy ‘Well-placed’ State: Brazil within Latin America and the West”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 33, n. 4, pp. 603-619, 2020, disponível em: <https://doi.org/10.1080/09557571.2020.1723059>, acesso em: 23 jul. 2024.
5. Wali Aslam, “Pakistan’s Hard Misplacement and the Politics of Regional Identity”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 33, n. 4, pp. 542-554, 2020, disponível em: <https://doi.org/10.1080/09557571.2020.1723060>, acesso em: 23 jul. 2024.
6. Alain Rouquié, *O Extremo-ocidente: Introdução à América Latina*, São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1991.

que somos um “outro ocidente”⁷, mas traços inegáveis do Sul Global também compõem a tessitura das identidades nacionais refletidas na política externa e no imaginário da população.

Além disso, como os outros nos veem, notadamente as grandes potências, deveria ser um componente importante de formação da nossa identidade. No entanto, mostramos neste artigo que a ambiguidade brasileira não é vista como algo estratégico e bem definido pelas grandes potências, mas, sim, como falta de uma definição clara sobre o que o Brasil quer ser. A ambiguidade seria, para a elite desses países, justamente uma falta de estratégia. Aos olhos de muitos, parece que o Brasil é um país ambicioso sem um plano. Se o objetivo do Brasil é ser uma potência, não há uma percepção concreta de que o país tem um plano para atingir isso e muito menos sobre o que fazer se chegar lá. Dentro desse tema, uma das principais percepções das elites das grandes potências é que “o Brasil não sabe o que quer”, o que demonstra em parte a questão do alinhamento ou não com o Ocidente observado entre os próprios brasileiros.

Assim, neste artigo fazemos três movimentos. Primeiro, discorreremos sobre as origens da identidade ocidental em nossa política externa e como ela evoluiu até os anos 1950 e 1960, quando a identidade terceiro-mundista começou a tomar relevo. Em seguida, mostramos dados de *surveys* mais recentes que corroboram a ideia segundo a qual a maioria dos brasileiros vê o país no meio do caminho entre o núcleo europeizante do Ocidente e as oportunidades econômicas e políticas da ascensão do Sul Global, representadas pela China. Por fim, demonstramos como a elite das grandes potências percebe o Brasil e sua posição no mundo por meio de entrevistas realizadas com pessoas-chave do aparato de política externa desses países. Nas conclusões discutimos as implicações da ambiguidade estratégica e os efeitos da forma como as grandes potências nos enxergam para o futuro da política externa.

7. José Guilherme Merquior, “Um Outro Ocidente”, *Presença: Revista de Política e Cultura*, n. 15, pp. 69-91, 1990.

Somos ocidentais ou terceiro-mundistas?

O Brasil é um país ocidental? Ou o Brasil pertence ao Sul Global? Não há consenso entre os brasileiros sobre o local do Ocidente e do Sul Global em nossa identidade nacional. O que se pode notar, contudo, são mudanças históricas que parecem lentamente apagar as credenciais ocidentais originais do país rumo a uma identidade mais plural e diversa, a qual acabou incluindo o Sul Global. De uma origem claramente ocidental, as identidades nacionais refletidas na política externa parecem caminhar para certa ambiguidade estratégica em relação ao Ocidente e ao Sul Global.

A construção inicial dos valores fundamentais da identidade nacional brasileira e da política externa nessa construção começou no início do século XIX. Desde a Independência em 1822, os diplomatas brasileiros caracterizavam a identidade nacional do Brasil como uma extensão do Império Português nas Américas. O ex-ministro das Relações Exteriores Celso Lafer⁸, em sua análise da formação da identidade nacional do Brasil, reforça essa visão argumentando que a monarquia constitucional (ou monarquia tropical), que durou até 1889, conseguiu manter o Brasil unido em um vasto território, apesar de muitas disputas de fronteira com países hispânicos. Em sua visão, a identidade nacional do Brasil começa com o Império Português, o território nacional e a monarquia constitucional liderada por dom Pedro I, da família real de Bragança de Portugal.

O diplomata Luis Claudio Villafañe G. Santos⁹ argumenta que os principais objetivos dos diplomatas da nação recém-independente eram garantir o reconhecimento das potências europeias quanto à manutenção da monarquia brasileira, à centralização do governo e à integridade territorial diante da expansão hispânica na América do Sul, especialmente na bacia do rio da Prata. A mudança de Reino Unido para Império (Império Brasi-

8. Celso Lafer, "Brazilian International Identity and Foreign Policy: Past, Present, and Future", *Daedalus*, vol. 129, n. 2, pp. 207-238, 2000.

9. Luís Cláudio Villafañe G. Santos, *O Dia em Que Adiriam o Carnaval: Política Externa e a Construção do Brasil*, São Paulo, Editora Unesp, 2010, p. 64.

leiro) no nome do país está relacionada à antiga ideia de criar um Império Ocidental nas Américas.

Segundo Lafer¹⁰, a percepção de que ser brasileiro também significava ser latino-americano só se tornou clara após a doutrina do Destino Manifesto no final do século XIX. À medida que se afirmava internacionalmente, a doutrina dos Estados Unidos levou proeminentes diplomatas e intelectuais brasileiros a enfatizar o que o Brasil tinha em comum com “Nuestra América”. Durante a maior parte do século XIX, o Brasil enfatizou em escala continental as características sociológicas e linguísticas que historicamente caracterizaram Portugal na península Ibérica e na Europa, ou seja, uma nação singular e conservadora cercada por rivais.

A vizinhança hispânica também via o Brasil de um ângulo diferente ao longo dos séculos XIX e XX. Leslie Bethell¹¹ observa que nenhum dos intelectuais e escritores hispano-americanos que primeiro usaram a expressão “América Latina” pensava que ela incluía o Brasil. O termo “América Latina” era simplesmente outro nome para “América Espanhola”.

O segundo conjunto de identidades só emergiu com a República, em 1889, e a subsequente administração do Itamaraty por José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco (1902-1912). Para o historiador Clodoaldo Bueno, o especialista mais proeminente do Brasil em política externa do início do século XX, a nova República decidiu transformar o Brasil em um país americano ao rejeitar parcialmente e abraçar parcialmente a tradição monárquica da Santa Aliança e da família real dos Bragança, que havia governado o Brasil nos últimos sessenta anos até então. A nova administração também estava ciente do poder crescente em Washington, Estados Unidos, e decidiu direcionar a política externa do Brasil para as Américas e longe da Europa¹². O interlocutor significativo não era mais apenas Londres, na Inglaterra, ou Lisboa, em Portugal, mas

10. Celso Lafer, *op. cit.*, 2000, p. 211.

11. Leslie Bethell, “Brazil and ‘Latin America’”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 42, n. 3, pp. 457-485, 2010, disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0022216X1000088X>, acesso em: 23 jul. 2024.

12. Clodoaldo Bueno, *A República e Sua Política Exterior (1889-1902)*, São Paulo, Editora Unesp, 2023.

também o poder crescente na América do Norte. O que se pode notar é o claro fortalecimento das credenciais ocidentais do país. A monarquia da Santa Aliança saía de cena para a entrada da república de inspiração estadunidense, sem que com isso o papel ocidental do Brasil fosse colocado em xeque.

Ironicamente, o “americanismo” – como esse período acabaria sendo chamado tanto pela literatura quanto pelos diplomatas – teve em um ex-político e diplomata pró-monarquia – o Barão do Rio Branco – um defensor obstinado e criador líder. Rubens Ricupero reforça a narrativa oficial na qual, para Rio Branco, o destino do Brasil era abraçar os Estados Unidos e negociar suas fronteiras problemáticas com seu bairro hispânico. O sucesso de Rio Branco em estabelecer fronteiras estáveis e seguras com tantos vizinhos, apesar das rivalidades tradicionais do Brasil, tornou-se um marco na política externa do Brasil e reforçou a visão de Rio Branco sobre a região dentro da narrativa diplomática¹³.

Outro diplomata proeminente que contribuiu para a construção do americanismo como nova identidade do Brasil foi Joaquim Nabuco¹⁴, que adotou o denominado “pan-americanismo”. Seu objetivo era melhorar o relacionamento entre Brasil e Estados Unidos, fazer o Brasil ascender à liderança dos países sul-americanos e abraçar as virtudes do republicanismo, assim como a versão americana da civilização ocidental¹⁵.

A adoção do “americanismo” não foi pacífica. Alguns diplomatas criticaram veementemente a ideia de construir um senso nacional de identidade com base nas Américas. O diplomata e intelectual Manoel Oliveira Lima, um velho amigo de Nabuco e Rio Branco, teve uma posição crítica a favor do retorno ao berço da identidade do Império. Para Oliveira Lima, os traços portugueses e africanos do Império estavam sendo deixados de lado e eram percebidos como desprezíveis pela República. Para ele, o

13. Rubens Ricupero, *Rio Branco: O Brasil no Mundo*, Rio de Janeiro, Contraponto, 2000; *idem*, *A Diplomacia na Construção do Brasil 1750-2016*, Rio de Janeiro, Versal, 2017.

14. Joaquim Nabuco *et al.*, *Um Estadista do Império*, Rio de Janeiro, Topbooks, 1998, vol. 1.

15. Angela Alonso, “Joaquim Nabuco: An Americanist Diplomat”, em José Vicente de Sá Pimentel (org.), *Brazilian Diplomatic Thought: Policymakers and Agents of Foreign Policy (1750-1964)*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2017, vol. 2, pp. 375-414.

americanismo representava uma visão antiportuguesa e antiafricana¹⁶ e, portanto, mais ligada a uma visão mais tradicional do ocidentalismo monárquico português.

Em resumo, havia duas visões conflitantes da identidade regional do Brasil no início da República. Aqueles que tinham uma visão favorável das tradições da monarquia portuguesa, defendendo a singularidade da experiência brasileira em relação à caótica América hispânica; e aqueles que viam a oportunidade de se juntar ao mundo americano como um acerto de contas com o passado e uma forma de superar o atraso do Brasil ao adotar o sistema republicano¹⁷. Ambas as visões, contudo, fincavam raízes na tradição ocidental brasileira.

Podemos notar que a narrativa nacional do século XIX e início do século XX tinha apenas visões diferentes sobre o local do Brasil no Ocidente, se era mais perto da tradição portuguesa ou da nova ideologia republicana americana. A questão não era se o país era ou não ocidental, mas o quão atrasado o Brasil estava em relação a um Ocidente mais cultural e economicamente desenvolvido. O sentimento de atraso dominava entre os intelectuais e diplomatas brasileiros. Marco A. Vieira¹⁸ mostra que, desde a independência até as primeiras décadas do século XX, os intelectuais brasileiros e formuladores de políticas externas exibiam uma reverência incontestável para com a Europa e os Estados Unidos.

Essas percepções começaram a mudar nos anos 1960 e 1970, quando um terceiro conjunto de identidades surge no imaginário nacional – o

16. Oliveira Lima, *Memórias: (Estas Minhas Reminiscências...)*, Rio de Janeiro, J. Olympio, 1937; Helder Gordim da Silveira, “Manoel de Oliveira Lima: The Reform of Diplomatic Service”, em José Vicente de Sá Pimentel (org.), *Brazilian Diplomatic Thought: Policymakers and Agents of Foreign Policy (1750-1964)*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2017, vol. 2, pp. 535-573.

17. Ori Preuss, “Brazil into Latin America: The Demise of Slavery and Monarchy as Transnational Events”, *Luso-Brazilian Review*, vol. 49, n. 1, pp. 96-126, 2012, disponível em: <https://doi.org/10.1353/lbr.2012.0011>, acesso em: 23 jul. 2024; Luís Cláudio Villafañe G. Santos, *op. cit.*, 2010, pp. 145-151.

18. Marco A. Vieira, “(Re-)Imagining the ‘Self’ of Ontological Security: The Case of Brazil’s Ambivalent Postcolonial Subjectivity”, *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 46, n. 2, pp. 142-164, 2018, disponível em: <https://doi.org/10.1177/0305829817741255>, acesso em: 23 jul. 2024.

terceiro-mundismo e o desenvolvimentismo. Intimamente ligadas à percepção de subdesenvolvimento e pobreza, ambas as identidades vão surgir como um chamado à superação do atraso econômico e social do país. O problema econômico do subdesenvolvimento e a relação estratégica com os Estados Unidos e os países africanos se tornaram dimensões proeminentes da política externa do Brasil durante as administrações de Getúlio Vargas (1930-1945 e 1951-1954), Juscelino Kubitschek (1956-1960), Jânio Quadros (1960-1961) e João Goulart (1962-1964).

Durante a primeira administração de Vargas (1930-1945), o nacionalismo foi associado ao desenvolvimento econômico, adicionando um novo elemento ao repertório de identidade do Brasil¹⁹. O dilema era romper com a mentalidade colonial da Velha República e reposicionar o Brasil em relação aos Estados Unidos e ao surgimento do fascismo na Europa²⁰.

Mais crítica para a narrativa diplomática foi a criação do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb), por decreto federal, em 1955. O Iseb reuniu uma geração de intelectuais (Alberto Guerreiro Ramos, Carlos Estevam Martins, Hélio Jaguaribe, Celso Furtado etc.) cujos objetivos eram reimaginar a posição do Brasil no mundo e fornecer a base teórica do desenvolvimentismo nacional²¹.

Na verdade, o grupo do Iseb fazia parte de um movimento intelectual mais amplo que ocorreu no Brasil no final dos anos 1950 e 1960 e que reorganizaria a identidade internacional do país. Durante as administrações de Jânio Quadros e João Goulart, uma nova e inovadora política externa foi concebida para reposicionar o Brasil na Guerra Fria e dentro do Movimen-

19. Leda Soares (org.), *Getúlio Vargas: Diário*, São Paulo, Siciliano, 1995, vol. 1.

20. Ronald H. Chilcote, *Intellectuals and the Search for National Identity in Twentieth-century Brazil*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014; Dante Moreira Leite, *O Caráter Nacional Brasileiro: História de uma Ideologia*, São Paulo, Editora Unesp, 2002; Antonio Carlos Lessa, “Hélio Jaguaribe: The Generation of National Developmentalism”, em José Vicente de Sá Pimentel (org.), *Brazilian Diplomatic Thought: Policymakers and Agents of Foreign Policy (1750-1964)*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2017, vol. 3, pp. 891-913.

21. Helio Jaguaribe, *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2013 [1958], disponível em: https://funag.gov.br/biblioteca/download/1067-O_Nacionalismo_na_Atualidade_Brasileira.pdf, acesso em: 3 set. 2024; Dante Moreira Leite, *op. cit.*, 2002; Antonio Carlos Lessa, *op. cit.*, 2017.

to dos Não Alinhados – a Política Externa Independente (PEI). Para Lafer²² e Ricupero²³, um novo pensamento político e econômico independente se desenvolveu na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) das Nações Unidas, bem como nos debates do Iseb, exigindo a plena inclusão do Brasil na América Latina e um reposicionamento em relação às potências ocidentais. Para o diplomata Luís Cláudio Villafañe Gomes Santos²⁴, a PEI representou o fim da aliança não escrita com os Estados Unidos, rompendo com a tradição iniciada com Rio Branco, no início de 1910, e identificando concretamente o Brasil com os países do Terceiro Mundo, especialmente com a América hispânica.

Na verdade, vários intelectuais brasileiros proeminentes, principalmente da esquerda, começaram a identificar clara e inequivocamente o Brasil com a “América Latina” e começaram lentamente desconsiderar a identidade puramente ocidental e europeia do país. Inspirados pelas teorias de industrialização por substituição de importações (ISI), intelectuais latino-americanos projetaram uma doutrina de autonomia para as políticas externas para proteger e expandir os modelos de ISI em todo o mundo. Ideias criadas por Juan Carlos Puig, Celso Furtado e Hélio Jaguaribe sobre diferentes modelos de ISI foram incorporadas à narrativa diplomática com o objetivo de expandir a capacidade do Brasil – e da América Latina – de projetar seu poder no exterior e resistir a qualquer interferência internacional em seu processo de tomada de decisão nacional. Para os teóricos da dependência, como esses intelectuais seriam eventualmente rotulados, defender modelos autônomos de ISI com estratégias de política externa fazia sentido apenas se essas estratégias incluíssem toda a América Latina devido à sua posição econômica comum subordinada e periférica no sistema capitalista global. Nas décadas de 1950 e 1960, abraçar a identidade latino-americana do país tornou-se um imperativo de sobrevivência e expansão política²⁵.

22. Celso Lafer, *op. cit.*, 2000.

23. Rubens Ricupero, *op. cit.*, 2017.

24. Luís Cláudio Villafañe G. Santos, *op. cit.*, 2010, pp. 237-238.

25. Raúl Bernal-Meza, “La Doctrina de la Autonomía: Realismo y Propósitos. Su Vigencia”, em José Briceño Ruiz e Alejandro Simonoff (orgs.), *Integración y Cooperación Regional en América*

Sem rejeitar as credenciais regionais adquiridas durante a administração de Rio Branco ou seus valores ocidentais e cristãos, o governo de Quadros incorporou o discurso do Terceiro Mundo sobre o anticolonialismo e o desenvolvimento na retórica diplomática do Brasil²⁶. A partir desse momento, outros reconheceriam o Brasil como um país do Terceiro Mundo, mais interessado em trabalhar dentro e ao lado do movimento dos Não Alinhados do que tomar partido na bipolaridade da Guerra Fria. Para Ricupero²⁷, ao contrastar as divisões Norte-Sul com as divisões Leste-Oeste, o Itamaraty proporcionou ao Brasil uma identidade internacional renovada.

Para o diplomata Gelson Fonseca Jr.²⁸, a PEI também alterou a forma como o “Ocidente” era localizado e percebido dentro do discurso diplomático. A defesa dos valores ocidentais evoluiu de uma defesa das instituições nacionais, como o republicanismo, para um direito de dissenso na Guerra Fria. Em outras palavras, o Brasil usaria sua capacidade de reformar e renovar as instituições internacionais lideradas pelo Ocidente em direção a uma nova ordem mundial em que a rivalidade Leste-Oeste não determinaria inteiramente as diferenças econômicas e ideológicas. Além disso, como representante do Terceiro Mundo, o Brasil atuaria como uma ponte entre os mundos ideológicos da Guerra Fria. O diplomata e intelectual Merquior²⁹ chegou até mesmo a chamar o Brasil de “Outro Ocidente”, um país que ainda pertencia a um “Ocidente” essencializado, embora mais empobrecido e mais enigmático, mas que estava disposto a representar outras nações pobres.

Latina: Una Relectura a partir de la Autonomía, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2015, pp. 95-120; Leslie Bethell, *op. cit.*, 2010; José Briceño-Ruiz e Andrés Rivarola Puntigliano, *Brazil and Latin America: Between the Separation and Integration Paths*, Lanham, Lexington Books, 2017.

26. Jânio Quadros, “Brazil’s New Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, vol. 40, n. 1, pp. 19-27, 1961.

27. Rubens Ricupero, *op. cit.*, p. 472.

28. José Romero Pereira Junior, “A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 41, n. 2, 1998, disponível em: <https://search.proquest.com/openview/073e4826d941a91cf935b3d4f1f3b4a-c/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1606380>, acesso em: 18 jun. 2024.

29. José Guilherme Merquior, *op. cit.*, 1990.

Na visão de Lafer³⁰, as autoridades diplomáticas brasileiras na década de 1960 conseguiram justificar posições contra-hegemônicas usando críticas não ocidentais leves. O movimento do Terceiro Mundo e o Grupo dos 77 (G77) adquiriram densidade conceitual com o processo de descolonização na África e Ásia e a crítica às divisões Norte-Sul. Isso permitiu que o Brasil expressasse sua singularidade através de um componente “Outro Ocidente” de sua identidade, como um país que, embora pertencesse ao Ocidente, poderia se retratar como um Ocidente diferente e subdesenvolvido, inquestionavelmente tentando representar outros países do Terceiro Mundo em fóruns internacionais.

Além de reencontrar as tradições latino-americanas, a mudança mais sintomática promovida pela PEI foi a nova relação com a África. Desde o fim da monarquia e da emancipação dos escravizados, a narrativa diplomática oficial, grandemente influenciada pela reorientação promovida pelo americanismo, parecia ter esquecido completamente a África. Embora a África tenha se tornado um elemento essencial das discussões brasileiras sobre identidade nacional nas décadas de 1920 e 1930, principalmente influenciada pelas obras de Gilberto Freyre e pelo mito da “democracia racial”, foi o processo de descolonização das décadas de 1950 e 1960 no continente africano que ampliou o escopo da nova política externa, especialmente na forma de relacionamentos mais próximos com países do Terceiro Mundo³¹. Nesse contexto, retratar o Brasil como um país sem racismo tornou-se um elemento vital de sua estratégia em relação aos países africanos recém-independentes.

Fonseca Jr. rotulou famosamente o período em que a relação com a África alcançou seus resultados mais benéficos como “autonomia através da distância”³². Os principais objetivos do presidente Ernesto Geisel (1974-1979), o presidente mais importante do período, eram aumentar a independência econômica do Brasil ao se distanciar de questões típicas

30. Celso Lafer, *op. cit.*, 2000.

31. Gilberto Freyre, *Casa-grande e Senzala*, [s. l.], University of California Press, 1986, vol. 351.

32. Gelson Fonseca Junior, *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações*, São Paulo, Paz e Terra, 1998.

da Guerra Fria, como segurança e defesa, e buscar relações mais próximas com qualquer país, comunista ou não, que fornecesse acesso ao mercado ou à tecnologia vital para a economia em crescimento do Brasil. Os processos de descolonização que culminaram com a independência liderada por movimentos comunistas nas antigas colônias portuguesas de Angola e Moçambique na década de 1970, prontamente reconhecidos por Brasília, tornaram-se exemplos de pragmatismo e do novo abraço do africanismo na identidade brasileira.

Em suma, a PEI dos presidentes Quadros e Goulart representa para muitos diplomatas a mudança mais significativa na narrativa da política externa do Brasil durante o século XX³³. Com ela, o Brasil abraçou suas credenciais latino-americanas. A posição ambígua em relação à região, observada no período anterior, deixou de existir e, em vez disso, pode-se notar que a pertença do Brasil à América Latina ocupou o centro da narrativa diplomática. Uma vez que ser um país do Terceiro Mundo havia se tornado fundamental para a narrativa diplomática, a posição do Brasil entre seus vizinhos evoluiu para um discurso mais amplo de desenvolvimento econômico regional e reforma da ordem global por meio dos esforços latino-americanos.

Além disso, a decisão de ingressar no Movimento dos Não Alinhados reposicionou quase automaticamente o Brasil no Ocidente. Se no período anterior o desconforto em relação ao Ocidente havia resultado de um sentimento de inferioridade, agora ser um país ocidental havia se tornado um fardo. Ou seja, a participação no Movimento dos Não Alinhados e a celebração de uma nova relação com a África e a América Latina levaram os diplomatas brasileiros a suavizar seu apoio às instituições ocidentais tradicionais e reforçaram a posição do Brasil na divisão Norte-Sul, mudando dramaticamente a maneira como os outros percebiam o Brasil.

33. Gelson Fonseca Junior, "Alguns Aspectos da Política Externa Brasileira Contemporânea", em *idem*, *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1998, pp. 353-374; Celso Lafer, *op. cit.*, 2000; Rubens Ricupero, *op. cit.*, 2017; Luís Cláudio Villafañe G. Santos, *op. cit.*, 2010.

Pode-se dizer que, nos últimos trinta anos, os diplomatas oficialmente criaram muitos novos papéis para o Brasil. A partir de meados da década de 1990, o Brasil começou a ser identificado por vários outros países, especialmente por seus parceiros significativos na Europa ou na América do Norte, como uma potência emergente, uma potência média, um líder regional ou até mesmo um país não ocidental³⁴.

Os diplomatas brasileiros incorporaram esses novos conceitos ao discurso oficial, com implicações contraditórias. Às vezes, retratavam o Brasil como uma potência emergente com aspirações globais e um candidato natural a um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU). Às vezes, descreviam-no como um país em desenvolvimento com privilégios específicos e liderança na Organização Mundial do Comércio (OMC). Até mesmo o papel de líder regional, que é explicitamente negado quando a situação política é adversa, é sempre invocado como a nova posição do Brasil na América do Sul³⁵. Além disso, quando o Brasil precisa reafirmar sua capacidade material relativamente intermediária, o país se torna uma potência média na narrativa diplomática.

34. Sean W. Burges, *Brazilian Foreign Policy After the Cold War*, Gainesville, University Press of Florida, 2009; Maria Regina Soares de Lima e Mônica Hirst, “Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities”, *International Affairs*, vol. 82, n. 1, pp. 21-40, 2006, disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2006.00513.x>, acesso em: 23 jul. 2024; Andrés Malamud, “A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy”, *Latin American Politics and Society*, vol. 53, n. 3, pp. 1-24, 2011, disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2011.00123.x>, acesso em: 23 jul. 2024; Matias Spektor, “Brazil: The Underlying Ideas of Regional Policies”, em Daniel Flemes (org.), *Regional Leadership in the Global System*, Farnham, Ashgate, 2010, pp. 191-204; Oliver Stuenkel e Matthew M. Taylor (orgs.), *Brazil on the Global Stage: Power, Ideas, and the Liberal International Order*, Nova York, Palgrave Macmillan, 2015; Leslie E. Wehner, “Role Expectations as Foreign Policy: South American Secondary Powers’ Expectations of Brazil as a Regional Power”, *Foreign Policy Analysis*, vol. 11, n. 4, pp. 435-455, 2015, disponível em: <https://doi.org/10.1111/fpa.12048>, acesso em: 23 jul. 2024.
35. Janina Onuki, Fernando Mouron e Francisco Urdinez, “Latin American Perceptions of Regional Identity and Leadership in Comparative Perspective”, *Contexto Internacional*, vol. 38, n. 1, pp. 433-465, 2016, disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-8529.2016380100012>, acesso em: 23 jul. 2024.

Narrativas do passado foram reconceitualizadas após o fim da Guerra Fria, adquirindo novos significados e transformando o conjunto de identidades do Brasil em algo ainda mais elaborado. A narrativa da autonomia foi reativada com os presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). O diplomata Fonseca Jr., que foi um dos principais diplomatas durante a presidência de Cardoso, criou o *slogan* “autonomia através da participação” para caracterizar a política externa do governo. O Brasil buscava autonomia política e econômica por meio de intensa participação em instituições internacionais³⁶. Lula e Celso Amorim decidiram promover uma mudança gradual na estratégia de política externa do Brasil, uma modificação que recentemente foi rotulada como “autonomia através da diversificação”. Em outras palavras, eles recuperaram alguns aspectos da narrativa dos anos 1960 sobre autonomia, escolhendo alianças Sul-Sul, incluindo alianças regionais, e relacionamentos mais próximos com parceiros não tradicionais (Brics, Ibas, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.). Seu objetivo era reduzir as assimetrias de poder com os países ocidentais por meio de estratégias Sul-Sul³⁷.

Mais recentemente, o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) promoveu uma política externa ultraconservadora para abraçar as credenciais ocidentais do Brasil e uma relação mais próxima com governos conservadores semelhantes nos Estados Unidos, em Israel e na Hungria. O Brasil não se retratava mais como um país da América Latina por excelência, mas, sim, como um país que deve ser livre para questionar suas raízes históricas na região, especialmente se estiverem de alguma forma relacionadas a ideias de esquerda, e para encarnar uma persona conservadora global com laços com movimentos conservadores internacionais. Assim, em vez de reelaborar o conceito de autonomia, como observado em todos os governos após o retorno à democracia em 1985, a narrativa de Bolsonaro se concentrou nos valores cristãos e nacionalistas do Brasil, rejeitando o

36. Gelson Fonseca Junior, *op. cit.*, 1998.

37. Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni, “Lula’s Foreign Policy and the Quest for Autonomy Through Diversification”, *Third World Quarterly*, vol. 28, n. 7, pp. 1309-1326, 2007, disponível em: <https://doi.org/10.1080/01436590701547095>, acesso em: 23 jul. 2024.

multilateralismo e as alianças Sul-Sul. Ironicamente, a política externa de Bolsonaro pareceu reativar conceitos vistos pela última vez durante a Monarquia no século XIX.

Essa última fase da política externa do Brasil indica quão complexo se tornou o repertório de identidade do país ao longo dos anos. Continua mostrando contradições e ambiguidades quanto à formação da identidade do Brasil dentro do Ocidente. Enquanto as narrativas de Cardoso e Lula abraçaram a identidade latino-americana do Brasil e a preferência do país por posições contra-hegemônicas em relação ao Ocidente, o discurso de Bolsonaro reposicionou o Brasil como um país fortemente ocidental.

Com o retorno de Lula ao poder após as eleições de 2022, entretanto, o discurso adotado para a política externa do país sofreu uma nova guinada. Sob o lema “O Brasil voltou”, repetido diversas vezes pelo presidente desde o momento da sua vitória no pleito daquele ano, o governo adotou uma “doutrina” que passava pela reconstrução dos laços diplomáticos e pela tentativa de recuperação da imagem internacional do país, afetada pelos quatro anos de Bolsonaro. Com Amorim de volta ao seu lado como assessor especial, Lula adotou uma postura que mais uma vez afastou o país dos Estados Unidos e da Europa em questões-chave, como as guerras na Ucrânia e na Faixa de Gaza, enquanto acenava com um fortalecimento dos laços com a China, a África e os outros países do Sul Global³⁸.

É possível perceber, entretanto, contradições entre discursos presidenciais e ações diplomáticas brasileiras em sua atuação internacional em pontos-chave da geopolítica dos anos 2020. Enquanto o presidente faz discursos mais carregados de conteúdo ideológico e que chegam a ser interpretados como antiamericanismo e de aceno ao Sul Global, muitas das participações do país em debates e votações importantes na ONU mostram um país ainda muito próximo dos interesses ocidentais.

Dois pontos em que isso é mais evidente são as posições do governo e do Estado brasileiro em relação às guerras da Rússia na Ucrânia e de Israel na Faixa de Gaza.

38. Daniel Buarque e Rubens Barbosa, *O Brasil Voltou?*, São Paulo, Pioneira, 2024.

Antes mesmo de ser eleito presidente, Lula já se manifestava contra a guerra na Ucrânia de forma ambígua. Logo após a invasão, ele afirmou a necessidade de os países envolvidos chegarem a um acordo para acabar com o conflito, e foi criticado por dizer que a Ucrânia e a Rússia eram igualmente responsáveis pela guerra. Além disso, Lula culpou os Estados Unidos e a Europa por conta da aproximação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) com a Ucrânia. Após assumir a presidência, suas posições sobre o assunto continuaram sendo vistas como contrárias aos interesses do Ocidente, especialmente por ele continuar atribuindo a Kiev, à Otan e ao Ocidente uma parte da culpa pela guerra. Além disso, seu principal assessor de política externa, Celso Amorim, visitou o presidente russo Vladimir Putin em Moscou e recebeu o chanceler e ministro russo, Sergei Lavrov, em Brasília.

Apesar dos sinais críticos ao Ocidente, o Brasil adotou uma postura mais próxima dos Estados Unidos e da Europa em suas votações sobre o conflito na ONU. Desde a invasão russa, o Brasil votou a favor de uma resolução do Conselho de Segurança da ONU que condenou a agressão e reafirmou a soberania e integridade territorial da Ucrânia. Desde a primeira resolução votada na Assembleia Geral da ONU, o Brasil foi favorável a considerar a invasão russa uma agressão à soberania de Kiev, determinando a retirada das tropas russas da Ucrânia. Em outubro de 2022, a Assembleia Geral adotou, com apoio brasileiro, uma resolução condenando a anexação dos territórios ucranianos por parte da Rússia. No ano seguinte, o Brasil também votou a favor de uma resolução que solicitava a retirada das tropas militares russas que estavam na Ucrânia. É verdade que o país também se absteve em votações de resoluções propostas pela Rússia, evitando assim uma oposição a Moscou ou um alinhamento ao Ocidente, entretanto³⁹.

No caso de Israel e da guerra em Gaza, a posição brasileira passou por uma oscilação mais evidente nos últimos anos. Durante o governo Bolso-

39. Emanuelle Bordallo e Janaína Figueiredo, “Resolução da ONU Exige Retirada das Tropas Russas da Ucrânia; Relembra como Brasil já Votou sobre a Guerra”, *O Globo*, 23 fev. 2023, disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2023/02/resolucao-da-onu-exige-retirada-das-tropas-russas-da-ucrania-relembra-como-brasil-ja-votou-sobre-a-guerra.ghml>, acesso em: 23 jul. 2024.

naro, o Itamaraty abandonou uma postura tradicional de apoio à criação de um Estado palestino e passou a se abster de resoluções de apoio à Palestina e a votar a favor de Israel em discussões apresentadas pelo país e pelos Estados Unidos à ONU, entre 2019 e 2022. Com a volta de Lula ao poder e a escalada da violência na região com a guerra na Faixa de Gaza, a situação mudou novamente.

Desde 2023, o Brasil passou a adotar uma postura mais crítica em relação a Israel tanto nos discursos do presidente quanto nas votações nas Nações Unidas. Lula chegou a fazer um discurso duro em que comparou a ação israelense nos territórios palestinos ao Holocausto, o que foi rejeitado pelos Estados Unidos. O Itamaraty adotou um discurso menos hiperbólico, mas seguiu uma linha oposta aos interesses estadunidenses e israelenses nas discussões na ONU. O argumento apresentado por diplomatas brasileiros para esse alinhamento tem sido histórico, apontando que o Brasil sempre votou a favor do direito internacional e humanitário do respeito à autodeterminação e à proteção dos civis. O Itamaraty nega ser uma postura contra Israel e diz que essa postura é em defesa dos direitos humanos e sempre foi adotada em qualquer conflito global, não apenas em relação ao conflito árabe-israelense⁴⁰.

O posicionamento do Brasil a respeito dos dois conflitos que dominam a geopolítica na primeira metade dos anos 2020 revela, portanto, uma continuidade de uma postura ambivalente em relação ao Ocidente e ao Sul Global. No caso da Ucrânia, o país discursa em favor da neutralidade e da equivalência entre os dois lados, enquanto vota mais alinhado ao Ocidente nas decisões da ONU. Já em relação a Israel, a postura tanto do discurso do presidente quanto das votações dos diplomatas é mais crítica ao Ocidente e mais alinhado a outros países do Sul Global.

40. Priscila Yazbek, “Brasil Retoma Padrão Histórico sobre Israel na ONU, Abandonado por Bolsonaro”, *CNN Brasil*, 5 abr. 2024, disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/blogs/priscila-yazbek/internacional/brasil-retoma-padrao-historico-sobre-israel-na-onu-abandonado-por-bolsonaro/>, acesso em: 23 jul. 2024.

E o povo? Como a população percebe as nossas identidades internacionais? Somos de fato um país ocidental para a maioria da população? E como a população percebe a posição do Brasil no Sul Global? É importante frisar que um dos principais marcadores de opinião é a percepção (positiva/negativa ou admiração/rejeição) dos principais países ocidentais e do Sul Global. Assim, os gráficos a seguir mostram dois pontos importantes. Primeiro, o Ocidente continua a ter uma imagem positiva bastante enraizada entre os brasileiros. Embora os dados disponíveis sejam sobre os Estados Unidos, é possível especular que a visão sobre esse país está intimamente ligada à trajetória histórica da construção de uma identidade ocidental para o Brasil. Segundo, o Sul Global também fez parte do imaginário popular, embora com menos ênfase e peso que o Ocidente. Embora os dados disponíveis sejam sobre a China, é importante notar que não há rejeição ao país asiático entre os brasileiros, ao contrário de muitos países ocidentais.

A visão dos brasileiros sobre os Estados Unidos não é muito diferente daquela dos cidadãos de outros países ao redor do mundo. Uma pesquisa realizada como parte do Projeto de Atitudes Globais pelo Pew Research Center, em 2023, mostra que o Brasil ocupa o oitavo lugar entre 24 países em termos de aprovação aos Estados Unidos. Cerca de 63% dos brasileiros tinham atitudes favoráveis em relação ao país, uma cifra próxima à encontrada em nações tão diversas quanto Índia, Itália, México e África do Sul. Isso pode ser observado na tabela 1. É importante notar que muitos dos países acima do Brasil são aliados dos Estados Unidos (Polônia, Israel, Coreia do Sul e Japão), os quais, portanto, teriam naturalmente uma visão positiva.

TABELA 1: *Aprovação dos Estados Unidos (2023)*

País	Aprovação (%)	País	Aprovação (%)
1ª Polônia	93	11ª Reino Unido	59
2ª Israel	87	12ª Holanda	58
3ª Coreia do Sul	79	13ª Alemanha	57
4ª Nigéria	74	14ª Canadá	57
5ª Japão	73	15ª Indonésia	56
6ª Quênia	71	16ª Suécia	55
7ª Índia	65	17ª Espanha	55
8ª Brasil	63	18ª Austrália	52
9ª México	63	19ª França	52
10ª Itália	60	20ª Argentina	51

Nota: Percentagem de respostas positivas à pergunta “Por favor, diga-me se tem uma opinião muito favorável, um pouco favorável, um pouco desfavorável ou muito desfavorável sobre os Estados Unidos”.

Fonte: Pew Research Center for the People & the Press, *Pew Global Attitudes Survey*, Ithaca, Ipsos/Cornell University/Roper Center for Public Opinion Research, 2023, disponível em: <https://doi.org/10.25940/ROPER-31120190>, acesso em: 3 set. 2024.

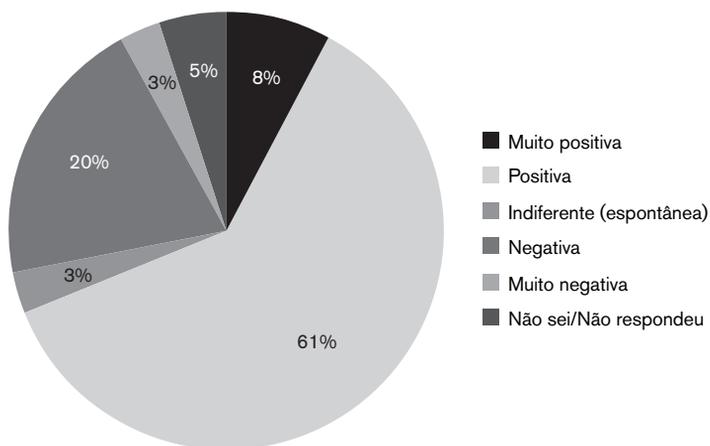
Com efeito, quando perguntados especificamente sobre a influência dos Estados Unidos no Brasil, os brasileiros geralmente têm visões muito favoráveis. Em *survey* com 1800 pessoas (amostra nacional com margem de 2,5%) realizado pelo projeto *Américas e o Mundo*⁴¹, em 2023, a visão positiva sobre a influência americana ficou clara. Para a maioria dos brasileiros (69%), a influência dos Estados Unidos no Brasil é muito bem-vinda (gráfico 1).

Além disso, em outros *surveys* do mesmo grupo de pesquisa, a palavra que os brasileiros mais associavam aos Estados Unidos entre 2011 e 2016 é admiração (gráfico 2).

Os mesmos *surveys* mostram que os sentimentos gerais em relação aos Estados Unidos são de amizade e parceria. Para os brasileiros, o país parece compartilhar da nossa visão de mundo (gráfico 3).

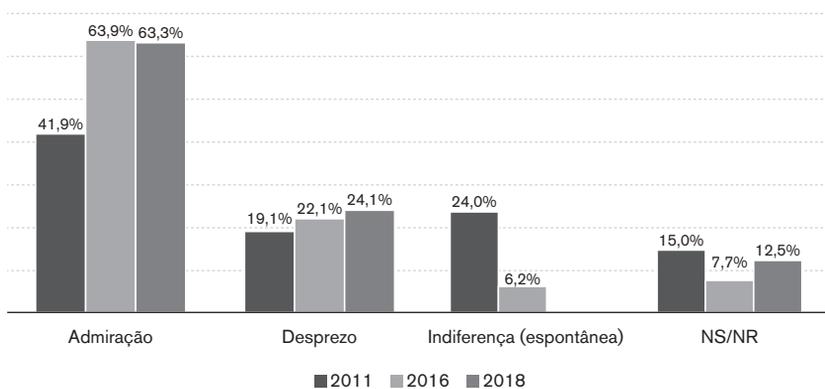
41. Maria Herminia Tavares de Almeida (coord.), *O Brasil, as Américas e o Mundo Segundo a Opinião do Público e dos Líderes 2010/2011-2014/2015*, São Paulo, IRI-USP/Cebrap, 2017.

GRÁFICO 1: Percepção sobre a influência dos Estados Unidos no Brasil (2023)



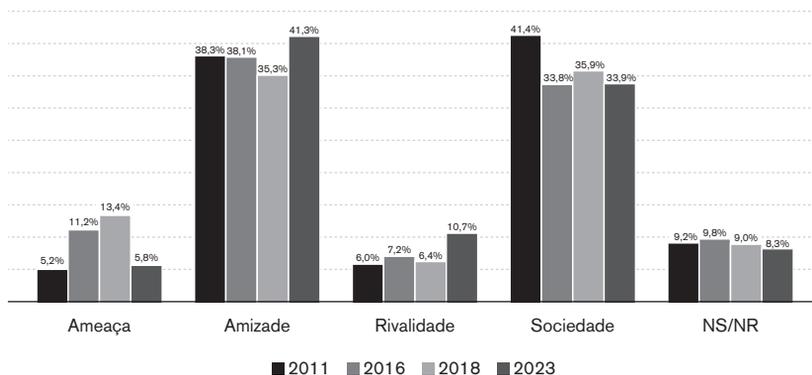
Fonte: Feliciano de Sá Guimarães e Ivan Filipe Fernandes, *Brazilian Public Opinion and the World: Report 2024*, Rio de Janeiro/São Paulo, Cebri/Cebrap/IRI-USP/ECFR.EU, 2024.

GRÁFICO 2: Palavra que os brasileiros mais associam aos Estados Unidos (2011-2018)



Fonte: Feliciano de Sá Guimarães e Ivan Filipe Fernandes, *Brazilian Public Opinion and the World: Report 2024*, Rio de Janeiro/São Paulo, Cebri/Cebrap/IRI-USP/ECFR.EU, 2024.

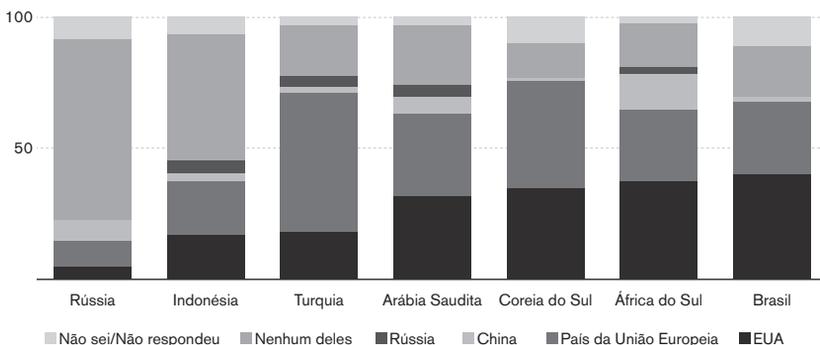
GRÁFICO 3: Sentimentos dos brasileiros em relação aos Estados Unidos (2011-2023)



Fonte: Feliciano de Sá Guimarães e Ivan Filipe Fernandes, *Brazilian Public Opinion and the World: Report 2024*, Rio de Janeiro/São Paulo, Cebri/Cebrap/IRI-USP/ECFR.EU, 2024.

Um exemplo eloquente dessa visão positiva do Ocidente é o resultado de uma pesquisa de opinião feita pelo European Council on Foreign Relations (ECFR), em 2023, sobre qual seria o destino preferido para viver em outro país pelos nacionais de vários países. Para os brasileiros, Europa e Estados Unidos ganham massivamente (gráfico 4).

GRÁFICO 4: Preferência por viver no exterior (2023)



Fonte: Feliciano de Sá Guimarães e Ivan Filipe Fernandes, *Brazilian Public Opinion and the World: Report 2024*, Rio de Janeiro/São Paulo, Cebri/Cebrap/IRI-USP/ECFR.EU, 2024.

Com efeito, o impacto dos Estados Unidos (e da Europa) no Brasil é amplamente percebido como positivo e construtivo. Os brasileiros provavelmente atribuem essa visão positiva à natureza multifacetada da influência exercida pelas potências ocidentais no país ao longo dos séculos. Economicamente, investimentos dos Estados Unidos e da Europa, parcerias comerciais e transferências tecnológicas têm desempenhado um papel crucial nos esforços de desenvolvimento e modernização do Brasil. Culturalmente, a troca de ideias, expressões artísticas e normas sociais entre Brasil e Ocidente enriqueceu o cenário cultural brasileiro, caracterizando o país como uma parte efetiva do mundo ocidental para os brasileiros.

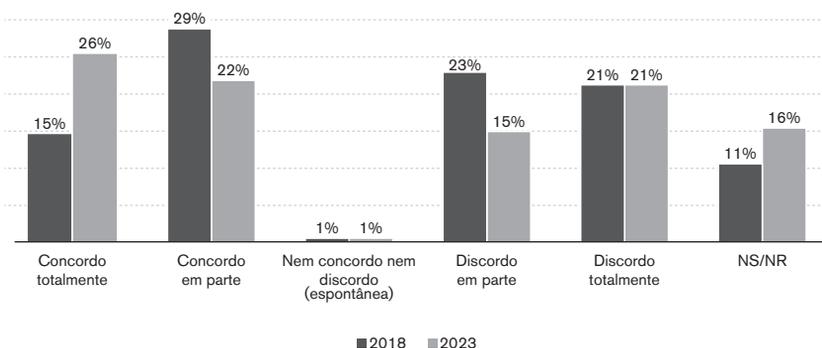
Além disso, conforme demonstramos anteriormente, os laços diplomáticos e históricos entre Brasil e nações ocidentais foram fundamentais na construção do lugar do Brasil no mundo. Não seria errado especular, portanto, que a relação com o Ocidente tem sido caracterizada por valores compartilhados, solidificando ainda mais a percepção positiva da influência dos Estados Unidos e também da Europa entre a população.

Já a preferência pelo Sul Global é um pouco menos ampla e profunda entre os brasileiros, sem que isso signifique a rejeição a essa identidade e seus principais países, tal como China ou Índia. Em relação aos Brics, por exemplo, os *surveys* do Américas e o Mundo mostram que os sentimentos dos brasileiros são divididos quanto à coalizão. Metade da população vê os Brics como uma aliança constrangedora para o Brasil, ao passo que a outra metade percebe os Brics como uma força de equilíbrio importante da ordem global.

Nesse contexto, os brasileiros veem a China com bons olhos. Similares aos que dizem Estados Unidos, os sentimentos em relação aos chineses são de amizade e parceria, conforme os *surveys* do Américas e o Mundo, de 2011 a 2023. Não existe entre os brasileiros uma animosidade em relação à China, como há em muitos países do Ocidente.

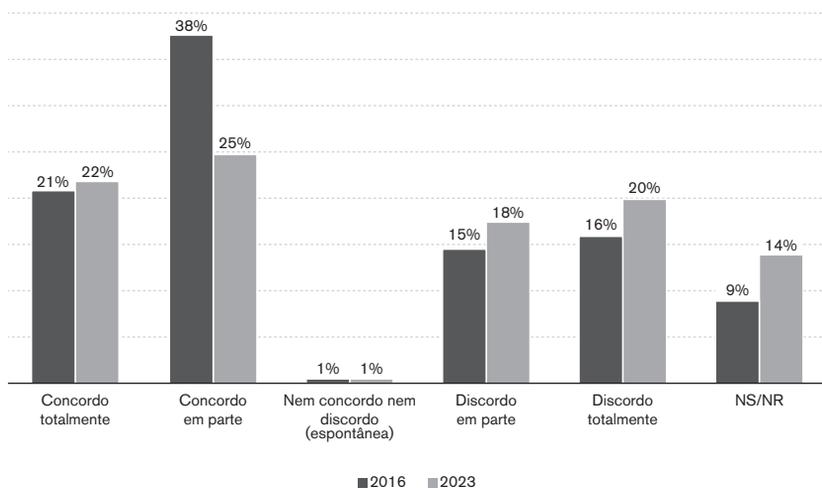
Além disso, a palavra mais associada aos chineses nos *surveys* do Américas e o Mundo também é admiração, com uma minoria entre 30%-20% associando a desprezo, números similares àqueles vistos em relação aos Estados Unidos.

GRÁFICO 5: Percepção dos Brics como força constrangedora (2018-2023)



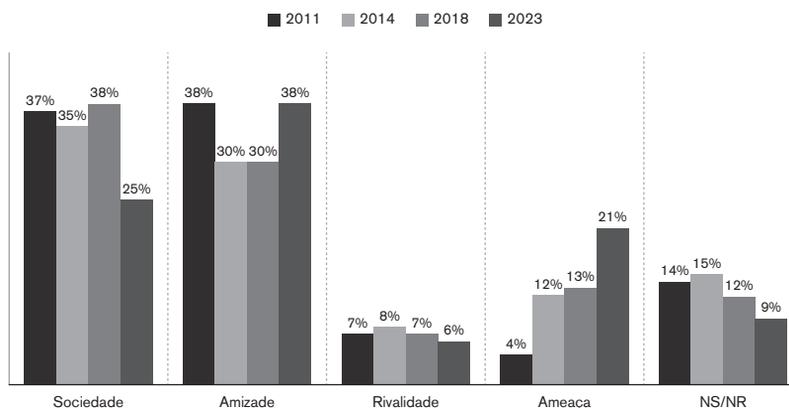
Fonte: Feliciano de Sá Guimarães e Ivan Filipe Fernandes, *Brazilian Public Opinion and the World: Report 2024*, Rio de Janeiro/São Paulo, Cebri/Cebrap/IRI-USP/ECFR.EU, 2024.

GRÁFICO 6: Percepção dos Brics como força de equilíbrio da ordem internacional (2016-2023)



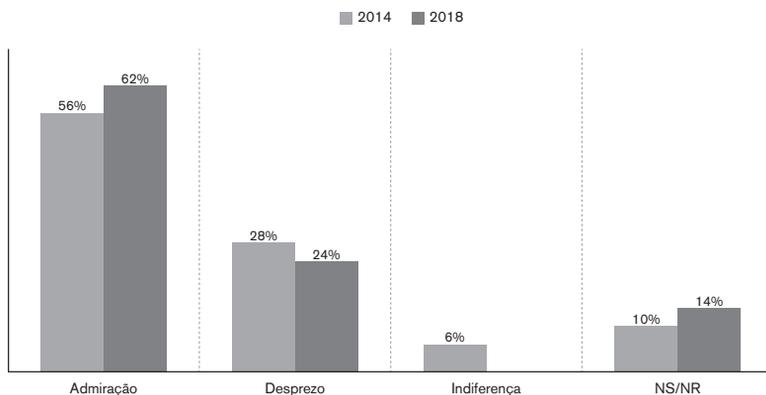
Fonte: Feliciano de Sá Guimarães e Ivan Filipe Fernandes, *Brazilian Public Opinion and the World: Report 2024*, Rio de Janeiro/São Paulo, Cebri/Cebrap/IRI-USP/ECFR.EU, 2024.

GRÁFICO 7: Sentimentos dos brasileiros em relação à China (2011-2023)



Fonte: Feliciano de Sá Guimarães e Ivan Filipe Fernandes, *Brazilian Public Opinion and the World: Report 2024*, Rio de Janeiro/São Paulo, Cebri/Cebrap/IRI-USP/ECFR.EU, 2024.

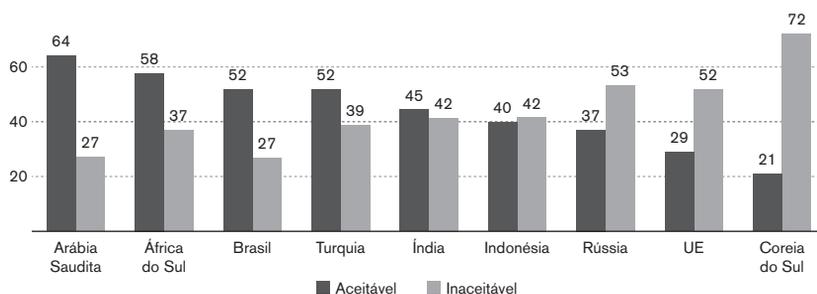
GRÁFICO 8: Palavra que os brasileiros mais associam à China (2014-2018)



Fonte: Feliciano de Sá Guimarães e Ivan Filipe Fernandes, *Brazilian Public Opinion and the World: Report 2024*, Rio de Janeiro/São Paulo, Cebri/Cebrap/IRI-USP/ECFR.EU, 2024.

Já no que diz respeito aos investimentos chineses no Brasil, ao contrário de coreanos e indonésios, e assim como sul-africanos e turcos, a maioria dos brasileiros apoiam a vinda dos capitais do país asiático.

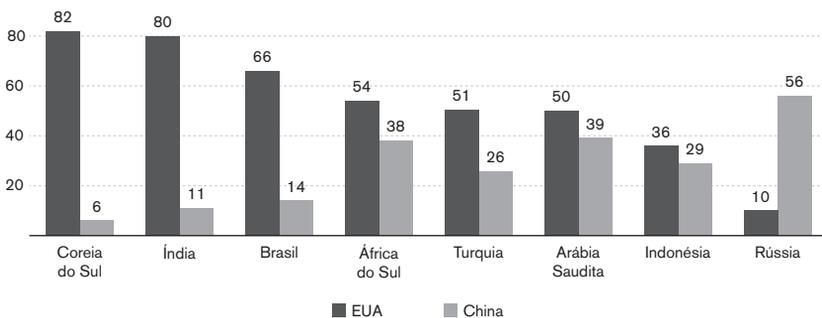
GRÁFICO 9: Percepção sobre os investimentos chineses (2023)



Fonte: Feliciano de Sá Guimarães e Ivan Filipe Fernandes, *Brazilian Public Opinion and the World: Report 2024*, Rio de Janeiro/São Paulo, Cebri/Cebrap/IRI-USP/ECFR.EU, 2024.

Contudo, ainda que exista uma clara predisposição à China e ao Sul Global entre os brasileiros, a opção pelo Ocidente parece ser mais decidida, conforme o mesmo *survey* de 2023 do ECFR. Quando perguntados se tivessem de escolher entre Estados Unidos e China em um eventual conflito, os brasileiros mostraram uma clara preferência por Washington. Ao que parece, os séculos de relacionamento denso com Europa e Estados Unidos ainda têm um peso importante nas preferências da população.

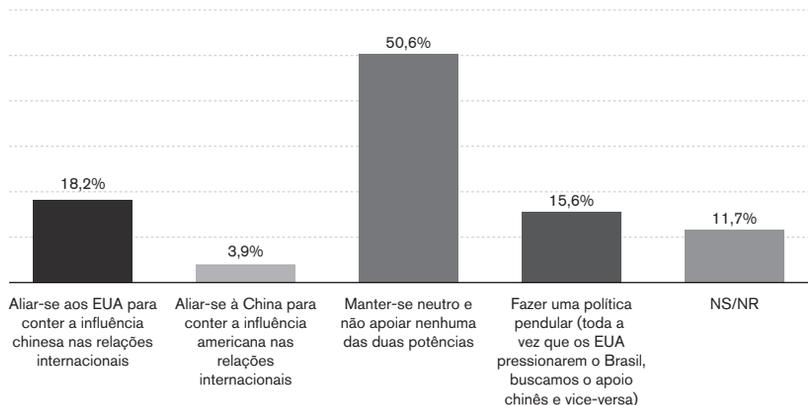
GRÁFICO 10: Forçado a escolher entre China e Estados Unidos (2023)



Fonte: Feliciano de Sá Guimarães e Ivan Filipe Fernandes, *Brazilian Public Opinion and the World: Report 2024*, Rio de Janeiro/São Paulo, Cebri/Cebrap/IRI-USP/ECFR.EU, 2024.

Contudo, os resultados do ECFR exigem a coerção para que os brasileiros escolham entre China e Estados Unidos. No *survey* do Américas e o Mundo os brasileiros preferem a equidistância da rivalidade. Mais da metade dos respondentes defendeu uma posição neutra no conflito. É como se dissessem que o Brasil faz parte de ambos os mundos.

GRÁFICO 11: *Melhor estratégia perante a rivalidade entre China e Estados Unidos (2023)*



Fonte: Feliciano de Sá Guimarães e Ivan Filipe Fernandes, *Brazilian Public Opinion and the World: Report 2024*, Rio de Janeiro/São Paulo, Cebri/Cebrap/IRI-USP/ECFR.EU, 2024.

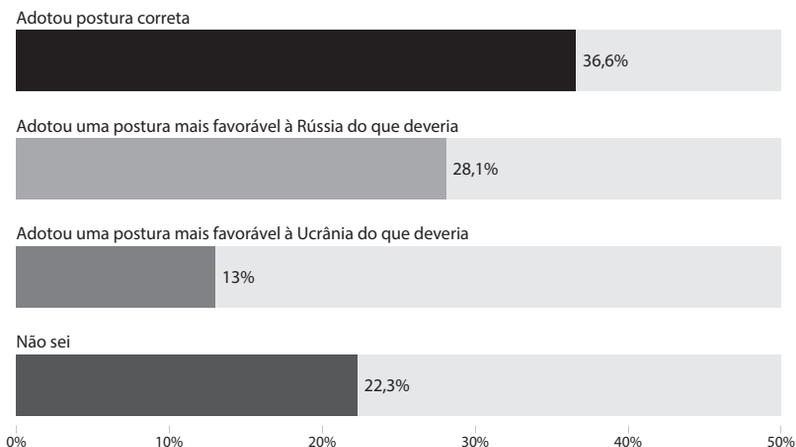
Os dados de opinião pública demonstram que os brasileiros de fato têm uma visão mais positiva sobre o Ocidente, mas sem, com isso, rejeitar o Sul Global. A divisão sobre os Brics e o desejo majoritário de se mudar para Europa e Estados Unidos são indicativos de que o Ocidente tem preferência entre os nacionais. Por outro lado, a visão muito positiva sobre a China também demonstra que a população não escolheu claramente um lado entre Ocidente e Sul Global. Há elementos presentes de ambas as camadas identitárias. Talvez em um momento mais tenso, como a escolha entre China e Estados Unidos, *proxy* luta entre Ocidente e Sul Global, possa mostrar a preferência pelo Ocidente, mas apenas em caso de coerção. Quando perguntados sobre o conflito Estados Unidos *versus* China em si de forma mais livre, a maioria dos brasileiros prefere que o país se afaste

do conflito. Essa talvez seja a mais forte evidência da ambiguidade estratégica de nossas identidades nacionais.

A ambivalência e a divisão da sociedade brasileira, sem um posicionamento totalmente alinhado a nenhum dos dois lados da questão, também está evidente em relação à forma como ela vê os dois grandes conflitos geopolíticos na Europa e no Oriente Médio, segundo dados da pesquisa de opinião pública *Radiografia da Política Externa Brasileira*⁴². Realizado pela AtlasIntel, o levantamento ouviu 5 211 pessoas em novembro de 2023.

Em relação à guerra na Ucrânia, 36,6% dos entrevistados acham que o Brasil adotou uma postura correta em relação ao conflito, 28,1% dizem que o país se colocou mais próximo da Rússia do que deveria e 13% acreditam que o Brasil foi mais favorável à Ucrânia do que o correto. O caso é visto como complexo por muitos brasileiros, e 22,3% dos entrevistados não souberam responder à pergunta sobre ele.

GRÁFICO 12: A postura do Brasil na Guerra entre Rússia e Ucrânia (2023)

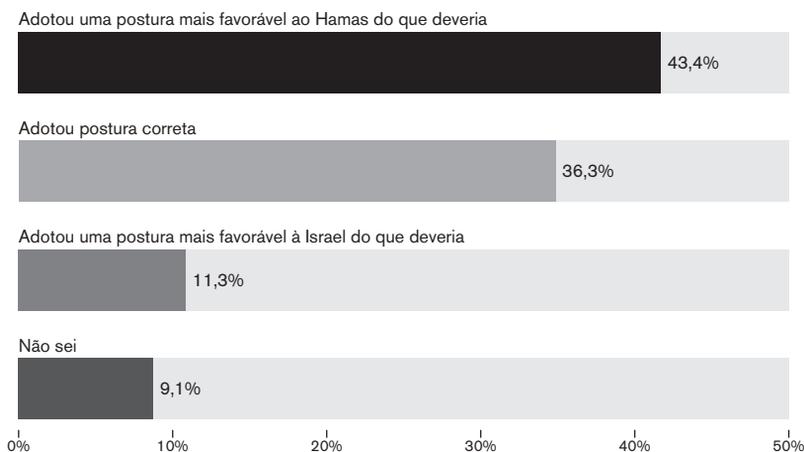


Fonte: *Radiografia da Política Externa Brasileira*, [s. l.], AtlasIntel/CNN Brasil, 2023, disponível em: <https://cdn.atlasintel.org/33ad126e-a49d-498b-8355-e3d094208d29.pdf>, acesso em: 3 set. 2024.

42. *Radiografia da Política Externa Brasileira*, [s. l.], AtlasIntel/CNN Brasil, 2023, disponível em: <https://cdn.atlasintel.org/33ad126e-a49d-498b-8355-e3d094208d29.pdf>, acesso em: 3 set. 2024.

A guerra na Ucrânia gerou debate e divisão significativos na sociedade brasileira, revelando falta de consenso quanto ao papel apropriado do Brasil no conflito, segundo a pesquisa *Brazilian Public Opinion and the World*, realizada pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) e pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP)⁴³. Aproximadamente um terço dos brasileiros alinha-se com a posição do presidente Lula. No entanto, os restantes dois terços da população estão divididos entre aqueles que consideram o Brasil demasiado alinhado com a Rússia e aqueles que consideram que a nação apoia excessivamente a Ucrânia. Enquanto alguns entrevistados defendem uma postura mais neutra para preservar as relações diplomáticas e a estabilidade, outros defendem uma posição mais assertiva, seja pró-Rússia ou pró-Ucrânia.

GRÁFICO 13: A postura do Brasil na guerra em Gaza (2023)



Fonte: *Radiografia da Política Externa Brasileira*, [s. l.], AtlasIntel/CNN Brasil, 2023, disponível em: <https://cdn.atlasintel.org/33ad126e-a49d-498b-8355-e3d094208d29.pdf>, acesso em: 3 set. 2024.

43. Feliciano de Sá Guimarães e Ivan Filipe Fernandes, *Brazilian Public Opinion and the World: Report 2024*, Rio de Janeiro/São Paulo, Cebri/Cebrap/IRI-USP/ECFR.EU, 2024.

Já em relação à guerra na Faixa de Gaza, o levantamento mostrou que a maioria (43,4%) dos brasileiros acredita que o Brasil não adotou uma postura correta em relação ao conflito entre Israel e o Hamas. Essa proporção dos entrevistados acha que o país foi mais favorável ao Hamas do que deveria, revelando um viés da população geral mais favorável ao Ocidente e a Israel. Um grupo não muito menor de entrevistados (36,3%), por outro lado, defende que o Brasil adotou uma postura correta em relação à guerra, enquanto 11,3% da população acha que o país ficou mais próximo de Israel do que deveria.

A pesquisa mostra ainda que 58% dos entrevistados acham que o Hamas tem a maior parcela de culpa pela guerra na Faixa de Gaza, enquanto 12,5% acham que a responsabilidade de Israel é maior e 19,5% acham que os dois têm o mesmo nível de culpa. Quando questionados sobre a ideia de os ataques terroristas do Hamas terem sido justificados, a ampla maioria (75,3%) disse que não e 24,7% acham que os atentados foram total ou parcialmente justificados. Sobre a resposta militar de Israel, entretanto, 45,7% acham que ela não foi justificada, enquanto 54,3% veem a ação israelense como total ou parcialmente justificada. De forma semelhante, 42,7% dos entrevistados acham que os bombardeios de Israel constituem terrorismo de Estado e crimes de guerra, enquanto 36,5% discordam.

A maior parte dos entrevistados não soube opinar sobre o possível caráter colonial do estabelecimento do Estado de Israel na Palestina nem sobre o sionismo como uma aspiração legítima do povo judeu.

Essas perspectivas divergentes da sociedade brasileira também estão evidentes na pesquisa realizada pelo Cebrap e pelo IRI-USP. Segundo o levantamento, aproximadamente 40% dos brasileiros defendem uma política de neutralidade, instando o país a recuar e se distanciar do envolvimento direto no conflito. Em contraste, cerca de 30% dos brasileiros apoiam uma postura proativa em favor da solução de dois Estados, defendendo que o Brasil desempenhe um papel construtivo na promoção da paz e da estabilidade na região. No entanto, também existem minorias significativas na sociedade brasileira com preferências mais específicas. Aproximadamente 13% dos brasileiros tendem a apoiar exclusivamente Israel, priorizando alianças estratégicas e valores compartilhados, enquanto apenas 1% ex-

pressa preferência apenas pela Palestina, muitas vezes enfatizando a solidariedade com a causa palestina e as preocupações com os direitos humanos.

Os dados de opinião pública sobre os dois conflitos geopolíticos reforçam a posição ambivalente, com uma clara divisão da sociedade e uma leve preferência pelo Ocidente. A diplomacia acaba, em última instância, refletindo essa divisão na sociedade.

Por fim, a longa e infrutífera negociação entre Mercado Comum do Sul (Mercosul) e União Europeia em torno de um acordo comercial parece favorecer a ideia de que os europeus não se preocupam com a aproximação do Brasil com a China. Não há dados sobre a percepção dos brasileiros sobre o acordo, mas é possível especular que o apoio será massivo entre os brasileiros. O fracasso do acordo, contudo, força a diplomacia a buscar novos mercados e muitos deles estão na Ásia, em especial na China. Assim, ainda que as identidades brasileiras em relação ao Sul Global e ao Ocidente sejam ambíguas, as necessidades reais de desenvolvimento e acesso a mercados se impõem. De que adianta se identificar como ocidental, se os ocidentais não fornecem o acesso ao mercado que fortaleceria essa relação? A comunhão de valores tem limites.

O Brasil para as grandes potências: qual o nosso lugar aos olhos do mundo?

E como essa ambiguidade é percebida de fora? Existe um reconhecimento sobre o lugar que o Brasil tenta ocupar no cenário global? Os países do Norte reconhecem o país como ocidental? Os países do Sul Global aceitam o Brasil como um dos seus? A partir da perspectiva das grandes potências globais, o Brasil é visto como um país ocidental ou está mais próximo do Sul Global? Um estudo qualitativo realizado junto à comunidade de política externa dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU revela que essa oscilação brasileira entre diferentes polos internacionais não é vista como estratégica, mas justamente como falta de uma definição clara sobre o que o Brasil quer ser. A ambiguidade é vista de fora como um reflexo da falta de uma estratégia da política externa brasileira e

pode ser entendida até mesmo como um empecilho na busca do país por uma posição de destaque na hierarquia global⁴⁴.

Isso fica evidente em alguns dos códigos e temas desenvolvidos com base na análise sistemática das 94 entrevistas com elites que representam o olhar dessas potências em relação ao Brasil. Por mais que o alinhamento brasileiro ao Ocidente ou ao Sul Global não estivesse entre as perguntas apresentadas aos entrevistados, é possível perceber essas avaliações sobre a ambiguidade brasileira em muitas das respostas apresentadas pelas fontes ouvidas na pesquisa. Aparece, por exemplo, nos temas “O Brasil é seu próprio maior inimigo” e “Um país ambicioso sem plano”.

Aos olhos de muitos dos estrangeiros, o Brasil tem ambições claras em termos de *status*, buscando ser reconhecido como uma das grandes potências do planeta, mas não aparenta ter um plano muito claro para alcançar isso ou uma definição sobre o que faria se atingisse esse nível de prestígio. Com o seu histórico de oscilação em termos de postura internacional e ao continuar evitando um alinhamento direto com o Ocidente ou com o Sul Global, o Brasil indica não saber o que quer ser, de acordo com essa perspectiva externa.

Dentro do tema “Um país ambicioso sem plano”, desenvolvido com base na análise das entrevistas com a comunidade de política externa das grandes potências, a percepção é de que o Brasil acredita que está destinado à grandeza, mas não demonstra ter uma agenda internacional clara e consistente, então acaba sem conseguir alcançar o *status* desejado. A percepção externa é de que “o Brasil não sabe o que quer”, um dos códigos desenvolvidos a partir da análise das entrevistas.

Para a maioria dos entrevistados, o Brasil não possui uma agenda de política externa clara e consistente. Isso se revela nesse comportamento que evita alinhamentos externos e é interpretado como um país que não escolhe lados nem se define entre ser do Ocidente ou ser do Sul Global, pois não sabe exatamente o que quer, além do reconhecimento externo, e

44. Daniel Buarque, *Brazil's International Status and Recognition as an Emerging Power: Inconsistencies and Complexities*, Cham, Palgrave Macmillan, 2023, disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-3-031-47575-7>, acesso em: 18 jun. 2024.

que acaba sem um papel claro no mundo. Esse comportamento ambíguo é interpretado como o de um país que está sempre “em cima do muro”, evitando tomar partido em disputas internacionais. Isso leva a uma percepção de que o Brasil não sabe realmente o que quer, além do reconhecimento, e o país acaba sem um papel claro no mundo⁴⁵.

Um diplomata dos Estados Unidos que serviu como encarregado de negócios no Brasil exemplificou essa percepção externa e como ela causa frustração entre parceiros do país no Ocidente.

Se olharmos para os votos do Brasil nas Nações Unidas quando o país está no Conselho de Segurança, verificamos que muitas vezes ele se abstém ou tenta aderir ao consenso, quando o consenso é claro, mas nunca assume uma posição importante, nunca é o oitavo voto a favor de algo, nunca toma medidas duras em relação a algumas questões. O Brasil sempre se desvia das decisões importantes. Ele tenta ter um pé no mundo ocidental e um pé (na falta de um termo melhor) no Terceiro Mundo. E penso que ao fazê-lo o país não ganha pontos com o mundo ocidental e não tenho a certeza do quanto isso ajuda o país com o Terceiro Mundo⁴⁶.

Um ex-embaixador da China no Brasil deixou essa percepção clara na entrevista que concedeu. Segundo ele, o Brasil nunca desenvolveu um projeto internacional a longo prazo, e os governos tendem a pensar em projetos de apenas quatro anos para seus mandatos, o que deixa o país sem um plano de política externa⁴⁷.

Essa percepção foi colocada de forma direta por um ex-assessor do governo francês para assuntos internacionais. Questionado sobre os interesses da política externa brasileira, ele disse: “Acho que o Brasil não sabe exatamente o que quer”⁴⁸. Segundo ele, o Brasil tem um problema de posicionamento:

45. Daniel Buarque, “A Country on the Fence: United Kingdom’s Perceptions of the Status and International Agenda of Brazil”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 63, n. 1, pp. 1-17, 2020, disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7329202000112>, acesso em: 3 set. 2024.

46. Entrevistado identificado como us9, em entrevista aos autores, 29 abr. 2019.

47. Entrevistado identificado como ch10, em entrevista aos autores, 11 jun. 2019.

48. Entrevistado identificado como fr9, em entrevista aos autores, 19 fev. 2019.

Às vezes, ele quer ser de dentro do grupo dos países mais avançados, e ali ele seria o menor dos avançados; ou, às vezes, ele ainda quer ser o maior dos subdesenvolvidos. O Brasil está entre os dois. Querendo o assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e na OCDE [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico] e ao mesmo tempo querendo liderar o G20, o G77, os Brics. Então ele oscila entre essas duas posições. É mais ou menos onde está. Está entre os dez maiores PIBs [produto interno bruto] do mundo, poderia pretender a uma ação maior, mas ao mesmo tempo é considerado – e às vezes também por alguns brasileiros cuja opinião pesa – um país subdesenvolvido, submisso... Há um balanço entre as duas⁴⁹.

Ao oscilar entre os dois grupos, segundo o entrevistado, o país perde estrategicamente. “Se tivesse um único objetivo perseguido de maneira sistemática, talvez poderia até dar certo. Mas ao hesitar entre os dois, acho que prejudica um pouco os dois.”⁵⁰

Um diplomata britânico argumentou que a indefinição sobre seu alinhamento internacional faz com que o Brasil tenha um papel no mundo. Para ele, isso se dá porque o país evita tomar partido e incomodar outras nações, o que enfraquece sua voz internacional⁵¹.

É verdade que os observadores internacionais reconhecem consistência em algumas das posturas da política externa brasileira. Para os entrevistados na pesquisa, o país sempre seguiu diretrizes como a busca pelo desenvolvimento econômico, o pacifismo e a autonomia e, por isso, o país busca solução de equilíbrio para todas as controvérsias que podem surgir nas relações internacionais. Indo além disso, entretanto, não há muita clareza sobre o que o Brasil busca nas suas relações com o resto do mundo.

Parte da explicação para essa percepção sobre a falta de uma definição do Brasil a respeito de suas prioridades e seus objetivos internacionais pode ser encontrada em outro dos temas desenvolvidos a partir das entrevistas com a comunidade de política externa das grandes potências. Para essas nações poderosas, “O Brasil é seu maior inimigo” na busca por *status* inter-

49. *Idem.*

50. *Idem.*

51. Entrevistado identificado como UK12, em entrevista aos autores, 5 dez. 2018.

nacional. Esse foi o mais prevalente de todos os nove temas desenvolvidos com base na análise das entrevistas e indica que o país é visto como tendo muito potencial e uma imagem positiva, mas com problemas internos que dificultam a presença internacional do país, que não cumpre seu potencial. Um desses problemas internos, segundo os entrevistados, são as disputas internas sobre o que o país quer das suas relações com o resto do mundo.

Isso está posto no subtema “o Brasil enfrenta disputas sobre o que quer do mundo”, que aparece presente em mais de metade das entrevistas analisadas. Dentro dele, alguns dos pontos importantes apresentados pelas fontes ouvidas na pesquisa foram de que “não existe um único Brasil”, “falta uma política consistente no país”, além da ideia central de que o país vive disputas internas sobre seus interesses externos.

De acordo com um empresário britânico, o Brasil nunca conseguiu se tornar um país totalmente ocidentalizado, integrado no sistema internacional e com reconhecimento de uma potência importante no mundo. Para alcançar isso, ele defende que o Brasil precisaria de um governo menos presente na economia nacional, de uma maior liberdade de mercado e menos protecionismo, a fim de criar um ambiente de negócios mais aberto ao mundo. O comportamento tradicional do país, segundo ele, não vai nessa direção, o que cria uma percepção de inconsistência.

O que o Brasil quer? Não sei. Uma das coisas que aprendi quando estive lá é que não acho que o Brasil necessariamente saiba o que quer. Tem uma população muito diversificada e bastante polarizada em muitos setores. [...] Eles não querem ser uma potência ocidental em si, mais um país que usa iPhone, eles querem fazer do seu jeito, querem estar no cenário mundial, mas ainda assim manter sua identidade brasileira⁵².

Um acadêmico russo ouvido no estudo alegou que a Rússia tem dificuldade em entender o Brasil, pois o país não tem uma presença consistente no mundo. Para ele, o Brasil “não tem cor”, “não escolhe lados”, “não parece querer nada do mundo” e, quando adota qualquer posição, é

52. Entrevistado identificado como BUK5, em entrevista aos autores, 20 jan. 2019.

para seguir os Estados Unidos. Segundo ele, em encontros internacionais, é fácil saber o que a China quer e o que a Índia quer:

[...] mas o Brasil parece não querer nada. Eles ficam em silêncio e se pronunciam apenas para falar coisas boas sobre reformas econômicas liberais, mas não têm uma linha de pensamento. Quais são os seus objetivos? Na verdade, todo mundo parece ter um objetivo, mas o Brasil parece não ter cor, nem positiva nem negativa. É apenas um país grande relativamente bem integrado no mundo em torno dele, mas que não quer mudar nada⁵³.

Do ponto de vista externo, portanto, há um reconhecimento da ambiguidade brasileira e uma clara percepção de que o país não está totalmente alinhado nem ao Ocidente nem ao Sul Global. Essa indefinição do país, entretanto, é vista menos como algo que pode ajudar o país a atingir seus objetivos globais e mais como um problema. A ambiguidade é percebida como uma incapacidade de definição de interesses, objetivos e estratégias e aponta um perfil de país que não sabe o que quer e que evita tomar lados.

Conclusões: os caminhos estratégicos entre Norte e Sul

Procuramos mostrar neste artigo que a sociedade brasileira – população e elite política – construiu um conjunto de identidades nacionais que demonstram certa ambiguidade estratégica. Ou seja, os brasileiros se reconhecem como ocidentais e como parte do Sul Global, o que à primeira vista pode parecer contraditório, mas que ao mesmo tempo abre espaço para o uso estratégico das identidades conforme as circunstâncias. Mostramos também que, ainda que isso pareça ser algo positivo e arguto, na verdade, é percebido pela elite das grandes potências (do Norte e do Sul) como algo que fragiliza o país na arena internacional. Quem está certo? A sociedade brasileira e suas múltiplas ambiguidades e contradições ou diplomatas e *experts* das grandes potências?

53. Entrevistado identificado como BRU6, em entrevista aos autores, 8 maio 2019.

Talvez não seja uma pergunta com resposta única, mas a constatação de que as percepções internas sobre quem somos são interpretadas por estrangeiros de forma completamente diferente daquilo que os brasileiros entendem. Aquilo que para nós parece estratégico acaba sendo percebido como falta de rumo ou contradição. Contudo, é possível especular que as elites das grandes potências preferem que o Brasil tome lado. Ou seja, que faça uma escolha clara entre o Norte (Estados Unidos, França e Reino Unido) ou o Sul (Rússia e China). Contudo, como demonstramos, dificilmente a elite da política externa faria essa opção tão clara por um dos lados, até porque iria contra a percepção geral da população, a qual rejeitaria grandes mudanças de 180 graus em política externa. O Brasil dificilmente tomará lado, a não ser que seja forçado pelas grandes potências. O curso natural parece ser a ambiguidade.

Além disso, não seria possível corrigir ou mesmo mitigar a ambivalência brasileira em relação às suas identidades nacionais. Conforme demonstramos, ela é fruto de uma conjunção de fatores que nenhuma força política, grupo social ou potência estrangeira tem o poder de corrigir ou mesmo dar um rumo unívoco. Muito provavelmente o Brasil continuará sua trilha de ambivalência identitária por anos a fio.

Seria possível, contudo, desenhar um plano estratégico de política externa que reflita mais claramente essa ambiguidade identitária. Ou seja, um plano que incorpore ambas as dimensões ocidentalizante e terceiro-mundista que compõem o próprio Brasil. Uma grande estratégia que, ao estabelecer os objetivos a longo prazo, trabalhe com perspicácia as possibilidades abertas pela ambiguidade e evite seus efeitos nocivos. Desenhar uma grande estratégia que reflita nossas ambiguidades e contradições identitárias é um dos desafios mais prementes do nosso tempo.

Le système international, le Sud Global et l'Europe : la bataille de sens

BERTRAND BADIE¹

Le mot de « Sud global » est apparu, semble-t-il, en 1969, sous la plume d'un essayiste et militant étatsunien, Carl Oglesby, convaincu que la toute-puissance de son pays était désormais mise en échec par des forces nouvelles, acteurs jusque-là négligés de la scène mondiale. On était alors en pleine guerre du Vietnam et ce tournant annoncé devenait en effet crédible, même prophétique. Il pouvait alerter l'Europe qui, en la matière, avait une expérience de même nature, mais plus ancienne, née à l'époque d'une décolonisation qui lui avait déjà prouvé que d'autres, plus faibles qu'elle, pouvait ébranler des siècles de puissance passée. Mais il y avait plus : la notion même de « Sud global », telle qu'elle apparaissait, fragile et incertaine, tranchait aussi avec un passé récent qui parlait plus volontiers de « tiers monde », sorte de « tiers état » du jeu international, voire de « périphérie », ensemble amorphe qui n'avait pour seule qualité que celle d'être hors du champ de décision de la gouvernance mondiale...

Cette nouvelle vision qui s'esquissait était renforcée, dès cette époque, par l'apparition quasi-simultanée des « émergents », « dragons asiatiques » et « jaguars américains », tous venus « de loin », hors du « Vieux monde », à la faveur d'une mondialisation naissante qui justifiait l'usage de l'adjectif « global ». On n'était plus dans le simple prolongement de la Conférence de Bandung (avril 1955), ni même du « Mouvement des Non-alignés » : il ne s'agissait plus, pour ces nouveaux venus, de se protéger simplement

1. Bertrand Badie est politologue, spécialiste des relations internationales et professeur émérite à l'Institut d'Études Politiques de Paris (Sciences Po Paris).

des puissants qui risquaient de confisquer une émancipation souveraine chèrement acquise, il n'était plus seulement question de se définir *contre*, mais désormais d'exister comme une force qui avait gagné, à Suez, au Vietnam ou en Algérie, mais aussi dans le commerce mondial, un poids réel avec lequel il fallait compter. Le Vieux monde a-t-il compris aujourd'hui le message ? A-t-il su s'adapter ? Il faut admettre que l'Europe, en particulier, prisonnière d'une histoire hiérarchique et quasi-monopolistique, eut le plus grand mal à saisir le sens de cette mutation post-westphalienne et éprouve toujours de grandes difficultés à s'y adapter : une nouvelle *bataille de sens* avait ainsi commencé, peut-être la plus remarquable de l'histoire des relations internationales !

Un sens qui se construit entre les écueils

En relations internationales, comme dans toute relation sociale, la perception de l'autre et le sens qu'on donne à son action sont des éléments aussi constitutifs que décisifs des rapports qu'on vient à construire². L'Europe a été surprise par la mondialisation qui substituait, en quelques années, un système global à un système qui était exclusivement européen depuis la Renaissance : celui-ci était tout juste devenu euro-américain avec la seconde partie du XIX^{ème} siècle. L'ère des Lumières, avant d'être celle de l'universalité, a été, sur le Vieux Continent, celle de la hiérarchie qui conduisait l'un des fondateurs de la III^{ème} République française, Jules Ferry, à rappeler le devoir des « races supérieures d'éduquer les races inférieures » : il n'est pas sûr que ce messianisme autocentré ait disparu du sens profond que les princes européens confèrent encore aujourd'hui à la politique étrangère qu'ils façonnent en direction d'un Sud toujours jugé inapte à cogérer le monde... En témoignent l'essor du « minilatéralisme » (p5, 67...) et la multiplication des interventions militaires extérieures menées par les vieilles puissances : mais il n'est pas certain que le maintien d'un

2. Bertrand Badie, *Pour une approche subjective des relations internationales*, Paris, Odile Jacob, 2023.

tel axe vertical dans un système international désormais mondialisé, donc de plus en plus horizontal, se révèle pour autant fonctionnel...

Ce hiatus est renforcé par l'essor des logiques d'interdépendance qui vont de pair avec les progrès de la mondialisation³. Sous l'effet de celle-ci, le faible continue à dépendre du fort, mais, désormais et inversement, le fort dépend de plus en plus du faible. Cette dépendance prend des formes multiples : dans le domaine énergétique, dans celui des matières premières, en particulier celui des terres rares, mais aussi pour faire face aux questions climatiques, environnementales, sanitaires, démographiques. Ce lien de réciprocité, plus ou moins implicite et reconnu, a joué un rôle déterminant dans ce renversement de perspective qui a conduit les pays du Sud à muter d'un rôle passif à un rôle actif, et à prendre ainsi conscience de la part d'autonomie conquise qui revenait désormais à leur propre diplomatie. Par le truchement d'un tel mécanisme, l'effet d'*aubaine* l'emporte dorénavant, dans la diplomatie sudiste, sur les effets d'*alliance*, de *sujétion* ou de *clientélisation* docile, comme l'illustre par exemple l'évolution des relations entre les Etats-Unis et l'Arabie saoudite, rigoureusement alliés depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale par le Pacte du Quincy (14 février 1945), passé entre Roosevelt et Ibn Saoud. Joe Biden a été humilié lors de sa visite dans le Royaume, en juillet 2022, tandis que Moscou et Riyad s'entendaient, en 2020 et 2023, sur des accords pétroliers avantageux pour les deux parties, mais particulièrement défavorables pour Washington.

Cette forte tension entre une verticalité, persistante dans les esprits, et une horizontalité croissante, imposée par les faits, a construit, au fil des décennies, une image nouvelle et composite de ce qu'on appelle aujourd'hui le Sud, non sans entretenir une permanente ambiguïté. Vu du Vieux monde, le Sud se définit encore aujourd'hui par son positionnement au bas de l'échelle du monde. Il s'agissait d'abord des échelons inférieurs du développement économique, tels que théorisés par le développementalisme des années 1960 : corrigée par la montée des émergents, cette première vision glissa peu à peu vers la prise en compte du PIB par ha-

3. Jan Aart Scholte, *Globalization: A Critical Introduction*, Londres, Palgrave Macmillan, 2000.

bitant, puis des indices de développement humain (IDH) conçus par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en 1990. De nos jours, ces indicateurs perdant peu à peu de leur capacité discriminatoire, on préfère se référer à des critères plus politiques, comme l'opposition entre « autocratie et démocratie », le Sud renvoyant sinon à la première, du moins à l'extrême fragilité de la seconde. Ce qui permet d'y inclure étrangement la Russie et de s'approprier le beau rôle dans ce combat permanent entre le bien et le mal !

Vue du Sud, la construction est tout aussi subjective mais radicalement militante et blessée, puisqu'elle s'appuie sur une mémoire de domination, d'humiliations et de ressentiments de toute sorte, assortie d'une volonté tout aussi intériorisée de gagner enfin un rôle dans la gestion d'un monde suffisamment renouvelé pour en transformer substantiellement les normes. Cette subjectivité profonde – de part et d'autre – explique le scepticisme de maints analystes, et en particulier l'irréductibilité de la notion de Sud aux règles rigides de la vieille géopolitique qui n'a plus aucune prise sur la réalité fluide et complexe d'un monde globalisé. Le Sud n'est désormais ni un lieu ni un bloc, mais une agrégation subjective, de plus en plus performative, donc érigée en matrice réelle des nouvelles relations internationales

Résilience et contestation

Cette construction inédite, toute chargée d'intersubjectivité, conduit présentement à un face à face qui n'a pas son pareil dans la chronique des relations internationales. Côté européen, on a réagi en déployant des politiques d'un grand classicisme. Les Accords de Yaounde (1964 et 1971), de Lomé (1975-1995), puis de Cotonou (2000) passés par l'Union Européenne (UE), pour les premiers avec les pays africains nouvellement indépendants et, pour les suivants, avec les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) mêlaient régulation des flux commerciaux, aide au développement et monitoring politique. En cela, ils étaient doublement rassurants : ils s'inscrivaient dans une forte continuité cognitive et offraient

le beau rôle au Vieux Continent, auréolé de ses traditionnelles fonctions caritatives et éducatrices⁴.

Le jeu s'est progressivement défait sous la pression d'un double facteur : la réticence croissante des pays « aidés » à s'inscrire dans l'asymétrie des relations post-coloniales, la constitution d'un marché mondial laissant une place croissante aux émergents et à une « coopération Sud-Sud » qui allait en se renforçant, portant atteinte aux vieilles constructions hiérarchiques. Aux yeux de l'Europe, le Sud mêlait peu à peu une vieille relation de clientèle et l'essor menaçant d'émergences troublantes et déstabilisantes. L'Union Européenne passa, en avril 1978, un premier accord commercial avec la Chine : mais, petit à petit, la méfiance alla croissante, jusqu'à dénoncer celle-ci comme l'agent d'une « rivalité systémique », premier vrai défi extra-européen. Face à cette crainte montante, on prit l'habitude de s'insurger contre l'idée d'un Sud global homogène qui devenait la négation absolue de la vieille grammaire européenne des relations internationales ! En mars 2019, juste avant la crise pandémique, le Parlement européen exprimait son malaise en créant ce nouveau concept d'une rivalité négativement connotée et chargée d'ambiguïtés : la Chine était désormais considérée comme « un partenaire de coopération : avec lequel l'UE partageait des objectifs étroitement intégrés, un partenaire de négociation avec lequel l'UE devait trouver un juste équilibre sur le plan des intérêts, un concurrent économique dans la course à la domination technologique et un rival systémique dans la promotion d'autres modèles de gouvernance »⁵.

Côté Sud, la perception est plus subtile : elle combine une culture de contestation d'un ordre pratiquant l'exclusion et la conviction grandissante de pouvoir peser de façon décisive sur le cours des relations internationales. Cette ambivalence mêle le sentiment d'humiliation et de marginalisation à l'usage tactique et instrumental de celui-ci. Elle débouche,

4. Fabienne Bédéchian *et al.*, *L'Accord de Cotonou : les habits neufs de la servitude*, Bruxelles, Colophon, 2002.
5. Commission européenne, *Communication conjointe au parlement européen, au conseil européen et au conseil sur les relations UE-Chine : une vision stratégique*, Strasbourg, 12 mars 2019, disponible à : <https://abrir.link/ejsBO>, accès à : 6 août 2024.

à travers la lecture du contexte présent et la perception d'une capacité déclinante des Etats-Unis et de l'Europe, sur une volonté active de se saisir des crises internationales actuelles pour en faire des effets d'aubaine permettant aux Etats « sudistes » d'entrer de plain-pied dans le jeu international, de peser sur le cours des événements, de s'affirmer, d'exister et de passer du statut de passif à celui de proactif... Comparée au temps du non-alignement, la revendication d'un nouvel ordre ne résume plus le jeu à lui seul. Il s'agit bien désormais d'être acteur-inventeur, comme le montrent tant le mode de gestion du conflit russo-ukrainien, ou du conflit israélo-palestinien, que celui des questions globales.

En fait, le Sud global s'impose d'abord comme notion subjective, façon de se voir soi-même et de se situer par rapport au reste du monde. Mais c'est une manière aussi, pour les vieilles puissances, de se distinguer d'un extérieur qu'on ne sait plus nommer. Il est important, ceci étant établi, de voir comment cette construction subjective peut laisser la place à des formes politico-diplomatiques objectives. C'est ici qu'interviennent deux processus inédits et de plus en plus déterminants d'une nouvelle diplomatie « sudiste » : la formation, en ce nouvel espace, de *puissances par défaut* et celle de *puissances par identification*. Les premières dérivent naturellement de la régression très sensible de la présence tutélaire des vieilles puissances du Nord, bien sûr au Sud, mais jusqu'aux marges du Nord. L'effacement sensible des puissances d'hier en Afrique, au Moyen-Orient, en Asie laisse la place à des puissances régionales qui participent activement au remodelage des régions considérées, dans un sens qui peut être autant celui de la médiation que celui de la redéfinition du partage des forces. Le rôle de plus en plus actif de pays comme la Turquie, l'Iran, l'Arabie saoudite ou le Qatar, au Moyen-Orient, de la Chine, de l'Inde en Asie ou ailleurs, de l'Afrique du Sud, de l'Algérie, voire du Rwanda en Afrique témoigne d'une objectivation d'une diplomatie du Sud qui n'avait pas d'équivalent jusque-là, mais qui prend une importance de plus en plus déterminante au détriment des acteurs passés. Cette nouvelle diplomatie bouscule les vieux monopoles et s'attaque aux anciennes traditions de tutelle linéaires et verticales : il n'est qu'à voir la complexité de la politique franco-algérienne dans le contexte de l'intervention française au Sahel ! Et que

dire de cette présence active et inhabituelle du Sud global dans le conflit russo-ukrainien, au seuil de l'Europe, révélant un activisme inaccoutumé de la diplomatie chinoise, africaine, mais aussi arabe (invitant Volodymyr Zelensky au sommet de la Ligue Arabe à Djeddah en mai 2023).

La *puissance par identification* est davantage proactive et substitue le choix militant à l'effet d'aubaine. Cette option peut avoir des colorations stratégiques qui évoquent l'ordre international classique. Elle dérive d'une affirmation politico-diplomatique d'un alignement sur une cause proche ou lointaine ; elle est cependant moins stable que dans les modèles classiques et s'éloigne ainsi du modèle traditionnel d'alliance tel que connu dans l'histoire westphalienne, surtout au temps de la polarisation. Elle est à l'image du jeu propre aux gouvernements arabes dans le contexte du conflit israélo-palestinien, où on retrouve notamment le jeu subtil et souvent fort complexe de la diplomatie saoudienne ou émiratie. Mais la puissance par identification se construit de plus en plus sur la mobilisation politique de sociétés qui s'identifient, au-delà de leur gouvernement, à une cause à laquelle elles sont unies par des solidarités de positionnement (ethnique, religieux, de communauté de souffrance ou d'empathie). L'intensité de cette identification, dès lors qu'elle atteint un certain seuil, est assez forte pour faire pression sur les gouvernements, mettre en échec leur stratégie, créer des effets de fait accompli qui déjouent toutes les postures officiellement affichées, voire les engagements, à l'instar de ce qu'on observe entre l'opinion arabe – voire internationale – et la résistance palestinienne. Mais l'observation vaut aussi dans le conflit sahélien, dans celui qui oppose l'Ukraine et la Russie ou dans la subtilité des jeux de connivence interétatique à l'Est de la République démocratique du Congo (RDC) : la diplomatie, locale – mais surtout internationale – en perd sa latitude d'action !

Une Europe sans boussole

Ce processus complexe va à l'encontre de tout ce que les diplomaties européennes ont forgé et appris en quatre siècles de diplomatie westpha-

lienne : il consacre un affaiblissement et une mise en échec de la puissance classique, une activation peu contrôlée des sociétés et de leurs fragments dans une partie jusque-là réservée aux chancelleries, l'essor désordonné et imprévisible de diplomaties d'aubaine. Certains Etats du Nord ont su se prêter à ce jeu, à l'instar de la diplomatie russe qui, dès 2009, a capté à son profit le concept boiteux que les économistes de la Goldman Sachs avaient mis au point pour signaler l'effet commun d'émergence qui unissait alors le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine, bientôt rejoints par l'Afrique du Sud, puis, plus tard, en 2023, par quatre autres Etats ainsi unis dans les BRICS... Vladimir Poutine comprit très vite l'avantage diplomatique qu'il pouvait en tirer, en donnant une épaisseur organisationnelle à l'idée, et en réunissant ses nouveaux partenaires en des sommets réguliers dont le premier se tint alors à Ekaterinbourg : la Russie polaire (dans tous les sens du terme) donnait l'illusion de son insertion dans le Sud global pour en tirer des bénéfices diplomatiques certains et éviter l'isolement ! Le stratagème fut vite complété par une diplomatie courtisant l'Afrique (sommets russo-africains) et l'Asie (avec la participation active à la mise en place de l'OCS, l'Organisation de Coopération de Shanghai), substituant malicieusement une diplomatie de la connivence à celle de l'alliance. Comble de ruse, la Russie poutinienne tire ainsi les dividendes de ses défaites en Ukraine pour se crédibiliser auprès des pays du Sud en se présentant comme une victime de l'agressivité de l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord (OTAN) et de son jeu d'entre-soi, selon une rhétorique très audible dans le nouveau monde...

Force est d'admettre que les diplomaties occidentales ne font pas preuve de la même élasticité ! Prisonnières d'une tradition plus marquée, mais surtout d'une identité occidentale surévaluée, elles tendent à répondre à la nouveauté par la réactivation de pratiques anciennes qui se révèlent piégeantes. Telle est peut-être la rançon de la victoire, les puissances occidentales, confortées par leur ascendant sur l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques (URSS) à l'issue de la guerre froide, cherchent à consolider les acquis d'un passé périmé plutôt que de s'adapter à une mondialisation qu'elles ne savent pas interpréter : l'entre-soi, l'embastillement dans une OTAN qui ne correspond plus au contexte de

1949 qui la vit naître, l'attachement à une culture de la « verticalité », la faveur dont jouissent les politiques clientélistes servent toujours de trames à leur politique étrangère. En fait, trois sensibilités coexistent ainsi au sein de l'UE. Tout d'abord, une orientation *atlantiste*, très attachée au Pacte de la guerre froide et proche de Washington, qui se détourne du Sud, sauf pour établir des liens pragmatiques de nature commerciale, mais pour qui l'engagement dans une réinvention politique est marginale : on y trouve l'Allemagne, les Pays-Bas, rejoints par l'Europe de l'Est et la Scandinavie qui se détache de son activisme humanitaire d'antan. Un deuxième axe est au contraire volontiers *interventionniste et clientéliste*, à l'image de la France et de la Grande-Bretagne, même si la première reste plus attachée à sa mémoire coloniale, l'une et l'autre cultivant pour ces raisons une méfiance discrète à l'encontre de l'idée même d'un Sud nouvellement compétitif. La troisième trajectoire est celle de pays définitivement *coupés de leur passé colonial* (l'Espagne, le Portugal, la Belgique dès l'époque de Louis Michel et de sa présidence du Conseil européen en 2001), ou totalement étranger à celui-ci (l'Irlande) : les uns et les autres cherchent à se positionner comme acteurs intermédiaires (l'Espagne, dans ses rapports au Maghreb ou à l'Amérique Latine), ou comme partenaires engagés (les trois autres) afin de tenter de relier l'Europe au nouveau Sud, avec des succès jusqu'ici mitigés, faute de ressources diplomatiques suffisantes, et faute surtout d'être assez représentatifs de l'ensemble européen.

Il faut bien admettre que le bilan est pour le moins incertain. L'aile atlantiste reste largement ignorée du Sud global. Paradoxalement, sa seule attractivité tient à cette distance qui la rend moins suspecte, aux yeux des puissances du Sud, de vouloir interférer dans leurs affaires. Cet avantage fut largement cultivé par l'Allemagne qui agit, en toute discrétion, par le biais de deux leviers largement acceptés : celui des affaires qui lui permettent, de par leur volume, d'entretenir des relations solides mais discrètes avec la Chine et, plus généralement, avec le *Globaler Süden*, consolidé par le rôle actif mais discret de ses fondations privées (*stiftung*) de plus en plus présentes au Sud comme vecteurs d'influence. Pragmatique, cette politique n'a pour autant qu'un faible effet sur la reconstruction de liens actualisés entre l'UE et le Sud global : elle repose au contraire sur

une stratégie de cavalier seul qui la rend peu lisible sur le plan mondial. Le deuxième modèle a largement tourné à l'échec, à travers notamment la funeste politique clientélaire de la Françafrique dont Paris a retiré, notamment avec la crise nigérienne de l'été 2023, une forte humiliation qui a tout droit conduit à la marginaliser un peu plus, et à renforcer la méfiance tant de ses protégés (qui ne sentent plus en sécurité) que de ses adversaires locaux. Pire encore, les interventions militaires que cette pratique inspire (Libye, 2011, Sahel, 2013...) tournent au désastre et entraînent, le cas échéant, l'Europe dans le même échec, comme en témoigne l'expérience de l'opération Takouba et de la *task force* qui l'a inspirée en mars 2020, en appui à l'opération Barkhane dans le Sahel.

En fait, incompréhension et incapacité se rejoignent, l'une et l'autre renforcées par une profonde division qui persiste entre Etats au sein de l'UE. Se fiant encore à une boussole stratégique qui leur valut des succès tout au long de la guerre froide, les pays occidentaux, ceux d'Europe tout particulièrement, ne parviennent pas à conjuguer les verbes du nouveau monde, en fait absents de leur échiquier stratégique, sauf quand il s'agit de mettre en relief l'avantage congénital d'un Nord qui veut dire développement et démocratie sur un Sud qui ne signifierait que sous-développement et dictature. L'amour de soi rend aveugle et la cécité condamne à l'impuissance : c'est peut-être cette étrange dialectique qui complète, voire parachève, l'identité du Sud, ou du moins la vision et la construction subjective de celui-ci, tel que conçu du dedans et du dehors, selon une dangereuse spirale d'antagonisme...

Las estrategias de inserción comercial internacional de países latinoamericanos

FÉLIX PEÑA¹

Los países latinoamericanos en un mundo que se sigue transformando²

La tensión creciente entre orden y desorden internacional está acentuando la necesidad de reflexionar sobre las estrategias de inserción externa

1. Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación ICBC y de la Maestría de Relaciones Comerciales Internacionales de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina. Miembro del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (Cari).
2. Estas reflexiones retoman y profundizan planteamientos que el autor ha efectuado en distintos artículos y, en especial, en su *Newsletter* mensual, todos ellos publicados en su página Web www.felixpena.com.ar. Ver, de Félix Peña: “América Latina, entre la Convergencia y la Fragmentación”, paper CEPES-FES, sep. 2014; “Instituciones y Reglas de Juego en la Construcción de una Región: Condiciones para Su Efectividad, Eficacia y Legitimidad”, paper Academia Nacional de Ciencias, nov. 2014; “Las Alternativas e los Procesos de Reintegración Regionales”, *Revista Pensamiento Iberoamericano*, SEGIB, Madrid, ene. 2017; “Las Reglas de Juego en el Comercio Internacional. Importancia de la OMC y los Acuerdos Regionales en los que el País Participa”, *Newsletter FP*, jun. 2020; “Un Escenario Comercial con Múltiples Opciones. Requerimientos Necesarios para el Desarrollo de una Estrategia Asertiva”, *Newsletter FP*, jul. 2020; “El Acuerdo con la UE y Sus Efectos de Refundación del Mercosur”, *Newsletter FP*, ago. 2020; “Por qué Es Importante que los Países Sudamericanos Trabajen en Red”, *La Nación*, 10 mar. 2022; “Sugerencias para una Nueva Etapa del Mercosur y para Su Impacto en el Desarrollo de la Cooperación Sudamericana”, *Newsletter FP*, may. 2023; “La Integración Regional y un Sistema Global Difícil de Entender”, *La Nación*, 11 may. 2023; “¿Tiene Futuro el Acuerdo de Asociación Birregional entre el Mercosur y la UE, que se Negocia desde Hace unos Veinte Años?”, ponencia para el Congreso de Gridale, São Paulo, 14-16 jun. 2023; “La Argentina y el Desarrollo de Sus Relaciones Comerciales Internacionales”, *Revista de Relaciones Internacionales*, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, oct. 2023.

de los países latinoamericanos, y en especial cuando aspiran a tener una proyección al mundo que sea funcional a sus intereses y eficaz.

Tal reflexión debería concentrarse –sin perjuicio de otros– prioritariamente en tres planos:

- el primero se refiere al posicionamiento de los países de la región en el rediseño de un sistema multilateral y global del comercio internacional, incluyendo sus instituciones y reglas de juego, que está siendo desbordado por nuevas realidades;
- el segundo implica el análisis de modalidades prácticas que permitan a cada país de la región, cuando efectivamente le interese, desarrollar estrategias nacionales para su inserción externa, incluyendo sus relaciones de cooperación con el mayor número posible de países en el mundo y, en especial, con aquellos que tienen capacidad para incidir en forma significativa en el comercio mundial y en las inversiones transnacionales; y
- el tercer plano está vinculado con el objetivo de generar condiciones favorables a una más intensa cooperación económica regional en los distintos espacios conformados por los países latinoamericanos, y, entre otros, el de un Mercosur renovado en sus alcances y metodologías.

El primer plano –el de la gobernanza comercial global– se presta a múltiples desdoblamientos. Uno y por cierto el fundamental hace a las políticas, instituciones y reglas del juego que pueden contribuir a generar condiciones favorables al desarrollo económico y social, y a preservar la paz y la estabilidad en las relaciones entre naciones. Los otros planos hacen, en especial, al desarrollo de las relaciones económicas, financieras y comerciales internacionales.

Cabe tener presente que hoy se nota una disminución de la eficacia del relativo orden global que surgiera al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Se observan múltiples espacios en los que se manifiestan tendencias a un creciente desorden internacional. Por lo demás, la redistribución del poder mundial, que se ha acentuado en los últimos años, torna más difícil acordar reglas del juego e instituciones que sustituyan a las que han pre-

dominado hasta el presente. Como parecen demostrarlo los resultados concretos que se logran en las Cumbres del G20, no resultaría factible hoy reproducir la experiencia de la Conferencia de Bretton Woods en 1944. En ese momento histórico estaba más claro quiénes eran los “*rule makers*” a nivel global.

Lo mismo ocurre en el plano del sistema global de relaciones comerciales internacionales. El sistema multilateral institucionalizado, primero en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, del inglés General Agreement on Tariffs and Trade) y luego en la Organización Mundial del Comercio (OMC), ha ido también perdiendo su eficacia, especialmente para adaptarse a los cambios en las realidades globales. Lograr puntos de equilibrio entre el espacio multilateral global y los múltiples espacios de comercio preferencial, sean ellos regionales o interregionales, sigue siendo un objetivo prioritario (la reciente Conferencia Ministerial de la OMC, realizada a finales de marzo 2024, ha puesto de manifiesto la necesidad de continuar profundizando las reformas del sistema comercial multilateral).

Ello podría implicar que el rediseño del sistema multilateral de comercio se traduzca en un ajuste de las reglas vigentes, en particular y sin perjuicio de otros temas relevantes, en cuanto a los alcances que puedan tener en el futuro los acuerdos preferenciales que se celebren entre grupos de países y, muy en especial, cuando en ellos participen países en desarrollo.

Desde los tiempos iniciales del GATT, mecanismos y reglas más flexibles para facilitar la integración económica —por ejemplo, a través de acuerdos sectoriales que no se ajustaran a interpretaciones más rígidas de lo aparentemente prescripto en el artículo XXIV del GATT— fueron demandas de países latinoamericanos que entonces tenían fuerte protagonismo en las negociaciones multilaterales del momento. Pero, salvo quizás cuando de la aprobación de la Cláusula de Habilitación en la Rueda Tokio (1979), los planteamientos latinoamericanos no han necesariamente tenido eco en diversos países industrializados.

El segundo plano —el de las estrategias nacionales de inserción externa de cada país de la región, incluyendo sus relacionamientos con los países más relevantes del sistema comercial global— requerirá en adelante de un

gran esfuerzo de organización a nivel interno del respectivo país, a fin de articular los intereses de todos sus sectores sociales. Ello es consecuencia, precisamente, de las incertidumbres que seguirán predominando, quizás por un buen tiempo, en relaciones internacionales que son cada vez más dinámicas y complejas.

Es en el plano interno que un país puede, en principio y si así lo procura, decidir e intentar poner en práctica aquello que más le conviene y que, eventualmente, podría lograr en su relacionamiento externo. Nada puede sustituir la decisión y el esfuerzo nacional de adquirir un determinado protagonismo en el plano internacional, especialmente asociándose con otros países con intereses similares. Y es precisamente en el plano regional donde cada país puede desarrollar acciones conjuntas con otros países de su entorno inmediato, a fin de potenciar sus propios esfuerzos nacionales para una inserción asertiva e inteligente en el espacio global. Aquí es donde adquieren una importancia práctica las instituciones regionales latinoamericanas, con capacidad para apoyar las estrategias de desarrollo de los países que así lo procuran, tales como lo son, entre otras, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la CAF – Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe y el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL-BID).

Y el tercer plano –el del impulso a diferentes modalidades de cooperación económica, tanto en el espacio regional como en los múltiples espacios subregionales y, en particular, en el de la articulación entre los países que han impulsado la Alianza del Pacífico y el Mercosur, especialmente aprovechando el potencial de los mecanismos incorporados en el Tratado de Montevideo de 1980 (ALADI)– es probablemente el que más atención seguirá requiriendo por parte de los países latinoamericanos. En particular, por aquellos efectivamente interesados en mejorar sus condiciones de navegación en un mundo confuso, desorientado, y por momentos inhóspito. Este plano incluye el de las acciones conducentes a una efectiva renovación del Mercosur, tanto en sus alcances existenciales como en sus metodologías.

Transformaciones globales y sus impactos en el sistema del comercio internacional

Las transformaciones que se observan en la actualidad en el poder mundial y en la competencia económica global son reconocidas como uno de los desafíos principales para la adaptación de las agendas y metodologías de negociaciones comerciales internacionales de los próximos años. Y es una adaptación tanto más necesaria si se toma en cuenta la percepción que muchos países tienen —especialmente los protagonistas emergentes o reemergentes, según sea la perspectiva histórica en la que se los visualice— en el sentido que, en una medida significativa, instituciones y reglas existentes reflejan una realidad del poder mundial que está siendo rápidamente superada.

A diferencia del mundo en el que se originó el sistema del comercio mundial institucionalizado, primero en el GATT y luego en la OMC, donde pocos países tenían el poder suficiente para adoptar decisiones y generar reglas que penetraran en la realidad, el actual es mucho más diverso, complejo y dinámico. Es un mundo de muchos clubes. Pero no parece ser más el del predominio de un club dominante: el llamado “condominio oligárquico” al que se referían analistas y diplomáticos de los años 1960 y 1970.

Es difícil efectuar pronósticos sobre la evolución futura del sistema del comercio internacional. Pero parece existir consenso sobre la gradual erosión del sistema multilateral de comercio institucionalizado en la OMC, que podría ser la resultante del efecto acumulado de, por un lado, los factores que permiten explicar el estancamiento de la Rueda Doha y, por el otro, las iniciativas que han estado dirigidas a lograr la proliferación de megaacuerdos preferenciales interregionales con un alcance superador de la propia OMC, tal el caso del Trans-Pacific Partnership (TPP).

Tal erosión, por sus efectos de fragmentación del marco institucional del comercio mundial, puede no sólo afectar los flujos transnacionales de bienes, servicios e inversiones productivas, pero incluso tener connotaciones geopolíticas. Si así fuere podría eventualmente, por sus efectos políticos, contribuir a afectar la ya complicada gobernabilidad global, en lo

que implica como prevalencia de condiciones para la paz y la estabilidad en el mundo y en sus regiones.

Resulta difícil imaginar, sin embargo, que en cortos plazos –quizás ni tan siquiera medianos– sea factible llegar a consensuar planteamientos refundacionales que impliquen una revisión de fondo del sistema de la OMC, asumiendo que ello fuera eventualmente recomendable. La dificultad de reunir la masa crítica de poder mundial que se requiere para generar nuevas instituciones y reglas de juego permite anticipar que la transición ya iniciada demandaría mucho tiempo antes de que se pueda ingresar efectivamente a una nueva etapa de estabilidad en el orden internacional.

Ello implicaría abrir el debate sobre la revisión de algunos mecanismos e instrumentos del actual sistema multilateral del comercio mundial que, de ser introducidas, pudieran contribuir a mejorar sus efectividad, eficacia y legitimidad social. O, al menos, a detener la actual tendencia al deterioro gradual de estas tres indispensables cualidades sistémicas de instituciones y reglas destinadas a perdurar.

Administrar los efectos sobre el sistema multilateral del comercio mundial que puedan resultar de la compleja transición hacia un nuevo orden económico internacional será entonces uno de los desafíos a encarar en lo inmediato. Quizás más que inclinaciones refundacionales, se requerirá de un gran sentido práctico que permita resolver algunos de los puntos más débiles del sistema actual. No parece recomendable, al respecto, imaginar acciones que respondan a planteamientos ideológicos o teóricos. Un signo de los tiempos es precisamente la rapidez con que se están volviendo obsoletas muchas concepciones ideológicas o teóricas aplicadas, entre otras, a las relaciones comerciales internacionales.

Entre otras cuestiones relevantes por su incidencia en el mencionado deterioro sistémico, dos merecen una atención particular. Se refieren, en primer lugar, a cómo pueden encarar los países en desarrollo miembros de la OMC medidas de emergencia a través de válvulas de escape que impliquen una mayor flexibilidad de la que toleran las reglas actuales y, en segundo lugar, a cómo fortalecer las disciplinas colectivas en materia de acuerdos comerciales preferenciales, a fin de evitar que contribuyan a

una mayor fragmentación del sistema multilateral del comercio mundial e, incluso, a su fractura.

Dani Rodrik, entre otros, avanzó sugerencias sobre cómo tener un sistema de válvulas de escape más flexible que permitan a los países en desarrollo encarar, en determinadas condiciones, situaciones de emergencia económica que comprometan sus objetivos de desarrollo³.

Y con respecto a los acuerdos preferenciales, especialmente aquellos que abarquen a varios países —incluso de distintas regiones— y con compromisos que trascienden a los asumidos en la OMC, teniendo en cuenta sus potenciales efectos de fragmentar el sistema del comercio mundial, parecería recomendable profundizar las disciplinas colectivas. Ellas deberían asegurar una efectiva transparencia en cuanto a las medidas preferenciales que incluyan —por lo tanto, potencialmente discriminatorias con respecto a los países que no son miembros de un determinado acuerdo— y, en particular, una periódica apreciación técnica independiente sobre sus efectos reales en flujos de comercio y de inversión originados en terceros países, y en la cohesión del sistema multilateral del comercio mundial.

Son, las sugeridas, iniciativas que podrían formar parte de una agenda de adaptaciones del sistema del comercio mundial a los requerimientos de la transición hacia un nuevo orden económico internacional que incluyera, además de las mencionadas, aquellas referidas, entre otras, a diferentes modalidades de acuerdos plurilaterales y/o sectoriales, y a la ayuda al comercio.

El rediseño de las instituciones y reglas de juego que inciden en el comercio internacional, tanto a escala global como regional

Se ha puesto de manifiesto que una etapa del sistema mundial del comercio internacional está llegando a su fin. Es la iniciada al concluir la Segunda Guerra Mundial y que diera origen, con la creación del GATT y luego

3. Ver sus propuestas en su libro *The Globalization Paradox*, Nueva York, W.W. Norton and Company, 2011, especialmente pp. 252 y siguientes.

de la OMC, a las actuales instituciones y reglas del juego multilaterales de alcance global. Es también la que se inició con distintas modalidades de experiencias regionales, con incidencia en el comercio y las inversiones transnacionales, como la de la integración europea y luego la latinoamericana, entre otras.

Al menos tres factores explican la transición hacia una nueva etapa que ahora estaría emergiendo. Uno es el poblacional. No sólo el mundo tiene más gente, sino que el crecimiento demográfico y las pirámides de edades generan un mapeo poblacional con diferencias a los del pasado. Es ello claro en el caso de Asia, pero también de África y de América Latina. Las tres regiones tienden a adquirir un protagonismo creciente en las relaciones comerciales internacionales. Se destacan, por lo demás, por un fenómeno con incidencia en comportamientos sociales, expectativas de vida y niveles de consumo. Es el del crecimiento de la clase media urbana, con una capacidad de consumo, un nivel de información sobre sus opciones y, por ende, un empoderamiento relativo, imposibles de ignorar en las estrategias de inserción en el mundo de un país, cualquiera que sea su dimensión y su grado de desarrollo.

Otro factor es el de la conectividad entre naciones y mercados. Por los cambios tecnológicos el mundo está más conectado. La conexión es física y digital, pero también económica y cultural. Bienes y servicios, ideas y valores, costumbres y pautas de consumo tienden a asimilarse pero a la vez a diferenciarse. Es un mundo más similar en muchos aspectos y más diferenciado en prioridades y expectativas. Entenderlo es una necesidad creciente para quienes intenten competir por los mercados mundiales.

Y un tercer factor es el que todos los protagonistas —naciones o regiones, consumidores o productores, empresas o ciudadanos— tienen múltiples opciones para lograr los objetivos en sus estrategias de inserción en el comercio mundial. Entender la dinámica de tales opciones será en adelante una condición necesaria para competir y negociar con éxito. Implica saber qué quiere obtener un país en su inserción comercial en el mundo, pero sobre todo saber qué puede obtener. Y esto depende del conocimiento que un país tenga de su valor relativo para aquellos con los cuáles le interesa interactuar.

El mundo de los próximos años será entonces más dinámico, complejo e impredecible. Quizás más que en los últimos años. Ello repercutirá en las relaciones comerciales internacionales. Todos los países tendrán que tener la habilidad de identificar y valorar todas las opciones factibles para su estrategia de inserción comercial internacional. Requerirá algo que no siempre ha abundado en la forma de imaginar la inserción internacional del país, esto es, la necesidad de conciliar, en forma simultánea, visiones e intereses de corto plazo con los del muy largo plazo. Pero también requerirá la capacidad de prever y captar a tiempo los que probablemente serán continuos desplazamientos de ventajas competitivas entre naciones y empresas, originados en cambios tecnológicos, en variaciones del poder relativo de los protagonistas, o en transformaciones culturales que incidan en valores y prioridades de los consumidores.

Al menos en tres planos el futuro plantea desafíos para una estrategia comercial internacional inteligente de los países en desarrollo. Requerirán acentuar la eficiencia de diagnósticos de calidad sobre los cambios profundos, y no sólo los coyunturales, que se operen en los distintos países.

Uno es el ya señalado plano del sistema multilateral del comercio mundial. Las instituciones y reglas existentes, que algunos consideran hoy que están quedando obsoletas, requerirán de un esfuerzo de rediseño no fácil de concretar.

Otro es el plano interrregional. En la etapa que ha comenzado a desarrollarse en las relaciones comerciales entre las naciones, la inserción asertiva en la creciente red de acuerdos interrregionales será fundamental para la proyección al mundo de lo que un país puede ofrecer a los otros mercados.

Y el tercero es el plano regional latinoamericano. Tras sesenta años de distintas iniciativas orientadas a la integración económica, a la conexión física y a la articulación productiva entre países de la región, se observa un reconocimiento de que se requieren enfoques y métodos de trabajo diferentes a los empleados hasta el presente. El propio Mercosur está necesitando una puesta al día, que puede implicar cambios metodológicos significativos, sin perjuicio de preservar las razones fundamentales que llevaron a sus países fundadores a optar por trabajar juntos en el plano de

sus objetivos de desarrollo económico y social, en un contexto de paz y estabilidad política del “barrio”. Sus relaciones con los países de la Alianza del Pacífico —que en algunos casos son intensas y en todos son muy necesarias—, como con los otros países de la región, requerirán sacar el máximo beneficio al no siempre aprovechado marco institucional de la ALADI, a fin de acrecentar la conectividad comercial y económica entre sus países miembros, y al menos entre los más interesados.

En todo caso, se observa hoy una tendencia al diseño, a través de negociaciones gubernamentales, de nuevos marcos institucionales para el impulso del comercio internacional y de la integración productiva, como también al rediseño de los existentes a fin de adaptarlos a los continuos cambios en las realidades económicas y políticas.

Muchos de esos marcos son bilaterales, involucrando países pertenecientes a distintas regiones. Algunos son de alcance regional y se han desarrollado con diversas modalidades e intensidades en las últimas décadas, tal los casos del Mercosur, la Alianza del Pacífico, la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN, del inglés Association of Southeast Asian Nations) y la Unión Europea (UE). Por lo general tienen un claro alcance político, proveniente del hecho de que los países que los constituyen comparten un espacio geográfico. Otros tienen un alcance interregional e involucran países o bloques de países, incluso pocos conectados entre sí. Y queda siempre en pie la ya mencionada tarea de rediseñar el marco global institucionalizado en la OMC.

Diseñar y negociar nuevas modalidades de acuerdos, y adaptar los que provienen de otra época, no será algo fácil. Es una tarea en la que interactúan, de una manera a veces difícil de percibir, la lógica del poder, la económica e, incluso, la de la legalidad. Entender tal interacción es clave para operar sobre las realidades concretas.

Y no es tarea fácil, además, por el hecho de que muchas veces se emplean categorías y conceptos provenientes de otros momentos históricos. Como hemos señalado antes, ellos están, al menos en algunos casos, siendo superados por profundos cambios que se observan en los últimos años, tanto en la distribución del poder mundial como, en especial, en las modalidades del comercio internacional de bienes y de servicios —en

buena medida como consecuencia de los efectos disruptivos de cambios tecnológicos y del fenómeno del empoderamiento de los consumidores de la nueva clase media urbana en muchos países en desarrollo—, y en las inversiones transnacionales. En tal sentido, puede constatarse que la realidad de “hecho en el mundo”, en la expresión utilizada por la OMC, torna obsoletos enfoques, políticas e instrumentos utilizados en el pasado para incentivar el comercio mundial y, a la vez, contemplar los intereses nacionales de los diferentes protagonistas.

Más que como un instrumento formal que permite, conforme a las reglas establecidas en el GATT, discriminar con respecto a quienes no son países miembros, se suelen presentar los acuerdos de libre comercio como reflejando una visión de la política comercial contrapuesta, por ejemplo, al proteccionismo o al comercio administrado entre las naciones. Y es entonces cuando se le suele atribuir una cierta connotación ideológica, incluso dogmática, con sabor a antigüedad. Ello, en parte, puede explicar el creciente mal humor que se observa en las ciudadanías de muchos países, incluso de los más industrializados, que tienden a rechazar nuevos acuerdos que evocan la noción de “libre comercio” y que se asocian con pérdidas de empleos y con desplazamientos de factores que generan el bienestar social, incluyendo los que tienen que ver con el medio ambiente y la identidad cultural.

En el caso de los países de la región latinoamericana, los principales frentes de las negociaciones comerciales internacionales presentan opciones complementarias. Reflexionar sobre tales opciones y sus costos relativos será en adelante una de las prioridades de cualquier ejercicio de reflexión estratégica sobre la inserción internacional del país. En un mundo que el profesor Amitav Acharya ha caracterizado como “multiplex”⁴, el conocer bien las opciones y sus respectivos costos relativos es algo ineludible a la hora de desarrollar una estrategia de inserción comercial internacional del país, que incluya negociaciones con otros países o bloques económicos.

Un primer frente es el de la necesaria adaptación de cada acuerdo regional —tal el caso del Mercosur— a las nuevas realidades mundiales y a

4. Ver Amitav Acharya, *The End of American World Order*, Cambridge/Malden, Polity, 2014.

las de sus propios países miembros, en algunos casos en plena y compleja evolución. No se trata de incurrir nuevamente en el síndrome refundacional, que se ha manifestado con cierta frecuencia –casi siempre coincidente con cambios gubernamentales en alguno de los socios de mayor dimensión económica–. Puede ser más práctico, eficaz y, por ende, recomendable practicar el arte de la metamorfosis⁵. Es decir, de efectuar cambios graduales que permitan capitalizar las experiencias adquiridas –y los resultados logrados– e introducir las modificaciones que puedan considerarse necesarias.

Ello es aún más recomendable cuando un proceso de integración entre países encara, más que una crisis existencial, una crisis metodológica sobre cómo desarrollar el trabajo conjunto de las naciones que participan. Y ese parece ser el caso hoy del Mercosur. De allí que ningún país miembro ha planteado –al menos abiertamente– la idea de retirarse del pacto político, económico y jurídico que lo vincula con sus socios. Es algo así como reconocer que ninguno de los socios tiene un verdadero plan B.

Un plan alternativo imaginable, como sería transformar el Mercosur en una zona de libre comercio –en el sentido del artículo xxiv del GATT-OMC–, derogando el arancel externo común (AEC), podría tener algunos costos políticos elevados y también económicos, especialmente en el comercio de manufacturas. Implicaría modificar el Tratado de Asunción. Corresponde a cada país determinar si conviene enfrentar tales costos. Cabe tener presente que la eliminación del AEC, o su abierta violación, podría tener un efecto potencial negativo en el compromiso asumido de asegurar el libre comercio entre los socios, como consecuencia de lo previsto en el artículo 2º del Tratado de Asunción (reciprocidad de derechos y obligaciones).

Un segundo frente es el de la convergencia en la diversidad en el espacio regional latinoamericano. Fue la estrategia planteada, en su momento, por el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet y que fuera debatida en una reunión con la participación de ministros de Relaciones Exteriores y

5. Ver Edgar Morin, “Elogio de la Metamorfosis”, *El País*, 17 ene. 2010, disponible en: http://elpais.com/diario/2010/01/17/opinion/1263682813_850215.html, acceso en: 6 ago. 2024.

también de Comercio Exterior de los países del Mercosur y de la Alianza del Pacífico, que tuvo lugar en el Palacio de la Moneda, en Santiago de Chile, el 24 de noviembre de 2014. Quedó claro allí que no se planteaba la necesidad de un acuerdo de integración entre ambos esquemas de integración, pero sí la de elaborar hojas de ruta conducentes al establecimiento de múltiples vasos comunicantes entre los procesos de transformación productiva e inserción internacional de países pertenecientes a ambos bloques. No necesariamente todos. Y se reconoció que el Tratado de Montevideo de 1980, que creó la ALADI, brinda un marco institucional e instrumentos más que apropiados y subutilizados –entre otros, los distintos tipos de acuerdos de alcance parcial– para llevar adelante la estrategia sugerida y compartida por los países de la región.

Y un tercer frente es el de las negociaciones globales y con los grandes espacios regionales. Las prolongadas negociaciones entre la UE y el Mercosur ilustran sobre las dificultades que a veces ellas implican. Es posible prever que los países que actualmente integran la unión aduanera del Mercosur –que son los socios fundacionales– avanzarán también iniciativas orientadas a ampliar la agenda negociadora con otros grandes espacios económicos, tales como China, Japón e India, en el Asia, y los Estados Unidos y Canadá, en América del Norte. De impulsarse tales iniciativas, ellas no podrán dejar de relacionarse con la antes mencionada estrategia de convergencia con los países de la Alianza del Pacífico y con la más amplia hacia el espacio de América Central y el Caribe, incluyendo por cierto a Cuba. El hecho de que Cuba sea miembro de la ALADI puede incluso tornar más significativo el papel de esta organización regional en el desarrollo de una más ambiciosa estrategia de inserción de los países latinoamericanos en el comercio internacional global.

En los tres frentes, los países del Mercosur y sus socios latinoamericanos podrían impulsar nuevos enfoques con respecto a las características de los acuerdos comerciales que negocien. Quizás convendría denominarlos “*acuerdos estratégicos de promoción de comercio e inversiones*”. No podrían limitarse al plano arancelario. Deberían abarcar cuestiones que inciden en decisiones de inversión productiva y cooperación tecnológica orientada al comercio transnacional. Tres podrían ser los efectos de tales acuerdos

sobre el comercio y las inversiones transnacionales en los que participen empresas de países de la región: privilegiar el efecto de creación de empleos estables; asegurar la fluidez y la previsibilidad en las transacciones comerciales, en las inversiones y en la cooperación tecnológica; y preservar un suficiente grado de flexibilidad en las políticas comerciales, que permita navegar condiciones económicas complejas y de marcadas incertidumbres, por ejemplo, utilizando distintas modalidades de válvulas de escape con custodios imparciales.

Todo ello implicará, por cierto, liberarse de conceptos y paradigmas que provienen de un mundo que, como ya se señaló, está siendo rápidamente superado por nuevas realidades.

La experiencia de una larga negociación interregional

Un largo camino ha sido recorrido en la difícil tarea de construir una relación especial entre el Mercosur y la UE. Hoy, algunas décadas después del inicio, se supone que la meta sigue siendo la original, esto es, tratar de institucionalizar una relación permanente, con sentido político y estratégico, con contenido económico y social, y con compromisos preferenciales para bienes, servicios, inversiones y otras cuestiones relevantes para las relaciones birregionales, asumidos conforme a sus intereses concretos y a las reglas jurídicas multilaterales que han sido aceptadas por ambas partes, especialmente en el ámbito antes del GATT y luego de la OMC.

Es un camino cuyo recorrido se inició en un momento especial que vale la pena hoy tener presente. Fue el del final de la década de los 1980 y comienzos de la del 1990. Esto es, por un lado, el momento en el que la UE comenzaba a adaptarse a la nueva realidad internacional y regional resultante, entre otros factores, del colapso de la Unión Soviética. Y en el que, por su lado, los países fundadores del Mercosur comenzaban a recorrer su propio camino de construir un espacio regional de integración económica y de comercio preferencial, profundizando así la experiencia bilateral iniciada formalmente por la Argentina y el Brasil, en 1986.

La negociación primero y luego la firma del Tratado de Asunción estimularon en países de la UE –con fuerte protagonismo de España y Portugal– la decisión de impulsar la idea estratégica de lo que se suponía que sería luego un acuerdo birregional, imaginado desde el principio como razonablemente ambicioso y preferencial, pero de construcción gradual. La visita a Bruselas de los Cancilleres del Mercosur, en 1991, a los pocos días de haberse firmado el Tratado de Asunción, y luego, en 1992, la reunión birregional en Guimarães (Portugal) fueron los primeros pasos dados en el recorrido del camino birregional.

A su vez, los países del Mercosur veían en la UE un precedente –incluso un modelo, para algunos entusiastas– para la dimensión existencial de su visión estratégica –“por qué trabajar juntos”– y también en muchos aspectos vinculados con la dimensión metodológica de su proyecto de integración regional –“cómo trabajar juntos”–. Incluso, algunos optimistas entendían que el Mercosur lograría en poco tiempo lo que a los europeos les había llevado más de treinta años. Se referían, en su por momentos juvenil entusiasmo, al tiempo que, entendían, les demandaría construir el mercado común enunciado en el Tratado de Asunción.

En ese impulso inicial de este proceso birregional influyeron, como ocurre siempre en las relaciones internacionales, diversos factores. Entre otros, podemos señalar el de las raíces históricas de las relaciones entre ambas regiones, nutridas por migraciones e inversiones europeas y por la densa historia compartida con nuestra región por España y Portugal. Y también el de la confluencia de valores culturales, sociales y políticos, especialmente a partir de la afirmación de la democracia en los países del Mercosur. No era un dato menor para una UE que estaba incorporando países de Europa del Este.

Pero hubo otro factor relevante. Del lado europeo, el lanzamiento de la denominada Iniciativa de las Américas implicó percibir un mensaje claro en el sentido que los EEUU proyectaban construir una relación comercial preferencial con los países latinoamericanos, una relación inserta en el contexto de una histórica relación triangular entre Europa-EEUU-América Latina. No es, entonces, un dato menor al tratar de entender el interés y el comportamiento europeo –incluyendo sus fluctuaciones– con relación

a los países del Mercosur. Es, por lo demás, un factor que preserva un cierto grado de vigencia en el momento actual.

Este último factor ha tenido una marcada incidencia en los erráticos entusiasmos europeos por impulsar las negociaciones birregionales, formalmente iniciadas en 1999. Incluso puede formularse la hipótesis que sólo insertando el proceso negociador birregional en el mencionado contexto de una relación triangular es posible entender algunos hitos que marcaron el ciclo de avances, retrocesos y estancamientos que las han caracterizado. Un hito fundamental al respecto fue cuando las negociaciones birregionales se estancaron en el año 2004, casi simultáneamente con el colapso final de las del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

La antes mencionada hipótesis se puede sustentar, por lo demás, en el hecho de que, unos treinta años después del inicio simultáneo del proceso que hubiera dado lugar al ALCA, la UE y los EEUU concluyeron acuerdos de libre comercio casi con los mismos países latinoamericanos. Ello permitiría avanzar otra hipótesis que puede tener especial vigencia del lado europeo. Y sería que un acuerdo birregional sólo podría ser políticamente factible para la UE si es que simultáneamente el Mercosur concluyera un acuerdo comercial preferencial con los EEUU.

Puesto, en otros términos, desde una perspectiva política, para la UE sería difícil encarar una situación en la que empresas e inversores tuvieran un tratamiento preferencial, especialmente en los mercados de Argentina y Brasil, que las colocaran en una situación más ventajosa que a las de origen americano. Tal situación no se compatibilizaría con el valor estratégico que la alianza atlántica ha tenido para los países europeos —especialmente los pertenecientes a Europa Occidental— al menos hasta ahora. No es el mencionado un dato menor al imaginar el proceso posterior a la firma del eventual acuerdo birregional.

¿Cuán real ha sido el interés real que han tenido ambas partes en avanzar en las negociaciones birregionales? Es difícil responder hoy con certeza a tal pregunta. La respuesta no puede basarse sólo en lo que los respectivos protagonistas señalan en público. De un lado y del otro se observan elementos que podrían avalar la idea de un “*bluff game*” (jugar a que efectivamente se quiere negociar) al que luego seguiría un típico “*blame game*”

(echar la culpa a la otra parte de los eventuales estancamientos en el proceso negociador). Los factores de tales estancamientos son conocidos. Lo único que no es fácil de explicar sería por qué ambos lados no capitalizaron las experiencias adquiridas planteando y acordando cambios en las metodologías empleadas para construir el espacio birregional preferencial.

En muchas oportunidades se han señalado opciones de flexibilización de las metodologías empleadas, compatibles con una interpretación razonable y factible de la normativa multilateral –artículo XXIV del GATT– y del aprovechamiento del potencial que ofrece el acuerdo-marco firmado por ambas regiones en 1995 y que aún está vigente.

Tras las últimas reuniones negociadoras de los años 2017 y 2018, todo indicaría voluntad de avanzar, pero a la vez dificultad para imaginar alternativas en el desarrollo del camino emprendido hace casi treinta años. Incluso, si finalmente el acuerdo se firmara, el proceso para su entrada en plena vigencia podría demandar un período que se puede estimar en no menos de tres años. Los precedentes de otros acuerdos comerciales preferenciales indican que los accidentes –incluso mortales– suelen producirse luego de la firma del respectivo texto.

No deja de llamar la atención el hecho de que no se haya aprovechado la opción que brinda el acuerdo-marco de 1995 para emplear una metodología de avanzar, en forma simultánea, por múltiples carriles en la construcción de la asociación birregional. Un informe de ambas partes sobre cuánto se avanzó en la aplicación del mencionado acuerdo-marco de 1995 sería un instrumento de mucha utilidad.

La importancia que tiene esta relación birregional, que se acrecienta en el complejo e incierto contexto internacional actual, que trasciende el plano económico y comercial para entrar hondo en el político y estratégico, ameritaría que se profundice el debate sobre el camino a recorrer en adelante. Tendría que ser un debate pluralista, multidimensional y multidisciplinario, no centrado en enfoques teóricos o académicos, muy orientado a plantear recomendaciones prácticas en torno a la acción necesaria y posible.

¿Hacia una renovación de las metodologías de la integración regional latinoamericana?

Durante las últimas seis décadas, los países latinoamericanos han acumulado un rico acervo de distintos tipos de procesos de integración regional. Un rasgo común a esos procesos ha sido el de una distancia, a veces grande, entre resultados concretos logrados y objetivos formales propuestos, que a veces eran muy ambiciosos. Ello ha contribuido incluso a un cierto escepticismo social sobre la viabilidad de la idea de integración regional, especialmente cuando es entendida en el sentido de la superación de los respectivos espacios nacionales, fuere ello en el plano económico —expresado, por ejemplo, en el concepto de un mercado común o de una unión económica— y más aún en el político —expresado, por ejemplo, en el concepto de una comunidad supranacional—.

Como ocurriera en otras oportunidades, los países de la región se están planteando el interrogante sobre cuáles podrían ser las alternativas que se abren para continuar desarrollando sus objetivos de una mayor integración económica. Y no necesariamente las vinculan a la idea de una nueva unidad económica o política superadora de los actuales espacios nacionales.

El concepto de integración está crecientemente asociado al trabajo conjunto entre naciones soberanas que no pretenden dejar de serlo y que es, además, voluntario y con vocación de permanencia, con marcos institucionales y reglas de juego comunes que faciliten la conectividad y la concertación, la compatibilidad y la convergencia, entre los respectivos sistemas políticos, económicos y sociales nacionales. Un elemento central de la integración así entendida es que, al ser voluntaria la participación en ella del respectivo país, éste puede optar en algún momento por retomar su total independencia de acción, cualesquiera que fueren los costos de tal decisión. Distintos ejemplos ilustran que ello es posible, tal los casos del retiro de Chile del Grupo Andino, de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones y, en especial, del denominado Brexit, con el retiro del Reino Unido de la UE.

El mencionado interrogante se observa, en especial, en el debate interno de cada país sobre cómo continuar procurando un objetivo de una

mayor integración regional. Tal objetivo en general ha tenido una consideración positiva en las respectivas ciudadanías, en la medida que se lo visualice como superador del conflicto y la confrontación entre realidades nacionales contrapuestas. Y, por cierto, en la medida que se perciba su potencial para generar progreso y bienestar para cada una de las respectivas sociedades.

Tal interrogante se ha instalado con intensidades diversas, según sea el respectivo país e incluso subregión, por varias razones.

Una razón es una percepción generalizada de que los procesos de integración regional no han producido los ambiciosos resultados procurados. Ha sido, en estos últimos años, el caso del Mercosur. Incluso algunos de esos procesos, si bien generaron fuertes expectativas, luego perdieron vigencia y no sólo su eficacia. Fue el caso del Grupo Andino, luego transformado en la Comunidad Andina de Naciones.

Una segunda razón es que, también en otras regiones del mundo, procesos de integración regionales como el de la UE, que en su momento fueron presentados como modelos para la región latinoamericana, tanto por su dimensión económica como política, están hoy enfrentando significativas crisis no sólo metodológicas (cómo trabajar juntos) pero incluso existenciales (por qué trabajar juntos). O también negociaciones comerciales interregionales que no han penetrado en la realidad a pesar de la densidad mediática de su período de gestación, tal el caso del TPP, que entró en una zona de incertidumbres tras el retiro —al menos temporario— de los EEUU, uno de sus principales países impulsores.

Y una tercera razón es la percepción de que los cambios estructurales profundos que se están operando en el sistema multilateral del comercio mundial, institucionalizado primero en el GATT y luego en la OMC, así como el relativo estancamiento de propuestas que aspiraban a ser superadoras de tal sistema de alcance global —tales los casos del TEPP y del Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership, que fuera impulsado por los EEUU y por la UE—, requieren ahora la elaboración de propuestas más innovadoras para la integración económica en los espacios regionales e interregionales.

Esas tres razones están vinculadas entre sí, al menos en el caso latinoamericano. Hay en América Latina mucha experiencia acumulada en

materia de integración regional, pero a la vez está la percepción de que objetivos y métodos empleados deben ser adaptados ahora a nuevas realidades globales y también a la de los propios países latinoamericanos. Y, asimismo, se han ido erosionando modelos provenientes de otras regiones, o de planteamientos teóricos y prácticos elaborados en realidades políticas y económicas diferentes a las que hoy predominan en el mundo y en la región.

¿Por qué y cómo se desarrolla un proceso de integración regional?

Si bien es posible observar hoy un cierto desencanto con respecto a la experiencia de integración regional latinoamericana —desencanto que difiere según sea el proceso concreto del que se trate—, tal desencanto parecería estar más concentrado en el plano metodológico que en el existencial.

El plano existencial se refiere a los factores que impulsan a una acción concertada entre un grupo de países —sean de la región o de algunas de sus subregiones—, que tiene vocación de permanencia e institucionaliza una estrecha cooperación e incluso integración entre sus sistemas económicos y eventualmente políticos. En la experiencia acumulada en distintas regiones del mundo, se observan razones favorables al trabajo conjunto de las respectivas naciones, que pueden ser complementarias. Son razones que estuvieron presentes en experiencias latinoamericanas en las últimas seis décadas.

Sin perjuicio de otras, las principales razones han sido —y seguirían siendo hoy— tres. En primer lugar, la de generar condiciones para el predominio de la paz y la estabilidad política entre los países pertenecientes a un mismo espacio geográfico, sea éste el de la región en su conjunto o el de sus diferentes subregiones. En segundo lugar, la de mejor conectar los distintos mercados nacionales y sus respectivos sistemas productivos, a fin de fortalecer las condiciones para el desarrollo económico, social y tecnológico, y para una inserción competitiva en la economía mundial. Y, en tercer lugar, la de generar una plataforma para mejor proyectar las respectivas economías nacionales hacia el resto del mundo, potenciando

la capacidad de colocar en terceros mercados bienes y servicios que sean considerados como competitivos.

El plano metodológico se refiere a mecanismos y cursos de acción que permiten desarrollar el trabajo conjunto entre un grupo de naciones soberanas, tornándolo sustentable a través del tiempo. Es aquí donde se observa hoy una mayor necesidad de innovar y de adaptar la integración latinoamericana a realidades globales y regionales, capitalizando la ya larga experiencia adquirida. Como se señaló antes, es quizás el plano en el cual se observa una mayor obsolescencia de algunos marcos teóricos, conceptos y paradigmas desarrollados en la perspectiva de otros momentos históricos y de otras regiones.

Un aspecto controvertible de los enfoques metodológicos que suelen predominar es considerar que la integración requiere ceder soberanías nacionales. Esto implica, en el imaginario colectivo de una nación, compartir no sólo objetivos y políticas, pero, sobre todo, transferir a órganos comunes –que se suelen denominar “supranacionales”– las potestades propias de una unidad autónoma de poder en el sistema internacional. Se ha señalado que ello implica construir un espacio de integración regional a partir de hipotéticas racionalidades supranacionales y no de concretas realidades nacionales.

Los antes mencionados casos de naciones que optaron por retirarse de un proceso de integración ilustran sobre que muchas veces se ha confundido el ceder en forma irreversible las competencias soberanas de una nación independiente con el compartir el ejercicio de tales competencias en órganos comunes a un grupo de naciones que participan en los procesos que conducen a la adopción de decisiones conjuntas, pero preservan el poder de retirarse del pacto de integración, si así lo entienden conveniente. Ello sin perjuicio de los costos políticos y económicos que tal retiro pueda producir al respectivo país o al conjunto de países asociados.

¿Qué factores pueden tornar sustentables un proceso de integración?

Las experiencias acumuladas por los países latinoamericanos en las últimas seis décadas, como también las de otras regiones y, en especial, la de la integración europea, permiten apreciar algunos factores que más pueden contribuir a la sustentabilidad a través del tiempo de un proceso de integración regional.

Sin perjuicio de otros, los factores que se enuncian a continuación parecen ser los que más pueden incidir —por su presencia, su ausencia o su debilidad— en que un proceso de integración regional sea sustentable en el largo plazo, más allá de sus eventuales avances y retrocesos:

- **La existencia de estrategias nacionales de cada uno de los países participantes del proceso de integración** — Es un requerimiento esencial si se valora una construcción impulsada desde abajo y no desde arriba, como podría ser el caso en el que algún país —perteneciente o no al grupo que aspira a integrarse— o un organismo internacional genere presión para que el grupo de países se integre y, a tal efecto, provee los recursos que puedan considerarse necesario. Una construcción “*bottom-up*”, por el contrario, requiere que el impulso a la integración se origine en cada uno de los países participantes y, en especial, en sus bases sociales. Si ello es así en el caso del momento fundacional, lo será con más razón luego si se aspira a generar un dinamismo que contribuya a tornar sustentable un proceso de integración por su adaptación a los continuos cambios que se operan en las realidades. Un proceso de integración voluntario entre naciones soberanas, construido de abajo hacia arriba, requiere que cada nación y sus respectivos sectores económicos y sociales tengan ideas claras de que quieren y pueden obtener en su acción conjunta con los otros países socios.
- **La lectura compartida entre los países miembros de hechos y tendencias que se observan en el entorno externo en el que se inserta un proceso de integración** — En la medida que la integración esté orientada a potenciar la capacidad de inserción internacional de sus países miembros, adquiere mayor relevancia práctica

la calidad de los diagnósticos que se puedan desarrollar sobre el valor de la región para protagonistas relevantes del sistema internacional y sobre las tendencias que permiten anticipar desplazamientos de ventajas competitivas en el plano global.

- **La oportuna adaptación de objetivos, cursos de acción y reglas de juego a los cambios que se produzcan en las realidades de los países participantes y en el entorno externo del proceso de integración** – Salvo que un proceso de integración regional se haga en un contexto en el que uno de los países miembros tiene marcada superioridad sobre los otros, la construcción de un espacio de integración requiere una continua adaptación a los cambios que se producen en los distintos países miembros y en el entorno externo. Es más difícil en tales casos aplicar el criterio de “*one shot integration*”, en el que las reglas se fijan con la idea de que sean de “una sola vez y para siempre”.
- **Un equilibrio dinámico entre los requerimientos de flexibilidad y de previsibilidad en las estrategias, políticas y reglas de juego que se utilizan para desarrollar un proceso de integración** – La flexibilidad que requiere navegar entornos económicos y políticos volátiles, como suelen ser los latinoamericanos, tiene que conciliarse con un grado de previsibilidad en las reglas de juego que incentive la inversión productiva. Tal equilibrio puede lograrse, por ejemplo, con la introducción de distintos tipos de válvulas de escape aplicadas con criterios objetivos y por plazos limitados, y con un eficaz control jurisdiccional.
- **La transparencia y la participación de las respectivas ciudadanías y de los sectores sociales interesados en las decisiones que orientan el desarrollo de un proceso de integración y, en especial, en las que crean nuevas reglas de juego o adaptan las existentes.**
- **La calidad de los procesos de decisión que permitan concertar intereses nacionales de los distintos países miembros** – Ello requiere alguna variante de mediación entre los respectivos gobiernos y, en particular, prever que las iniciativas deban ser preparadas por una instancia independiente de los países miembros. Es aún más

importante cuando hay desigualdad de dimensión y de poder relativo entre los socios.

- **La eficacia de los mecanismos de control de legalidad** y de los que faciliten la solución de controversias originadas en la apreciación de las reglas de juego pactadas para desarrollar el proceso de integración.

¿Cuáles son las alternativas que se observan para la integración regional?

En principio, puede considerarse que los países latinoamericanos tienden a ver los profundos cambios que se están produciendo en el entorno internacional como desafíos que impulsan a una acción conjunta. Parecería predominar una visión positiva de oportunidades generadas en un mundo más poblado, conectado y diverso. En especial el crecimiento de la clase media urbana en los países reemergentes y emergentes es un factor que se observa con optimismo, dadas las ventajas competitivas que hoy caracterizan a muchos países de la región, especialmente por su riqueza en recursos naturales, su capacidad para producir alimentos inteligentes, la creatividad e imaginación de una población con marcado mestizaje cultural y el ser, por contraste con otras, una región sin conflictos profundos e inmanejables entre sus países.

En tres frentes se podrían observar planteamientos orientados a generar enfoques alternativos con incidencia en el desarrollo de los procesos de integración regional. El primero resulta del planteamiento estratégico propuesto por el entonces gobierno de Chile, en el sentido de fijar como un objetivo principal de la región el de la “convergencia en la diversidad”. Era por lo demás un objetivo presente en el Tratado de Montevideo de 1980 que creó la ALADI. Los otros dos frentes se vinculan al plano de la gobernanza comercial regional y al de la global.

Cada uno de tales frentes implica conciliar dimensiones que no siempre se han visto como complementarias en los respectivos procesos de integración latinoamericana. Una es la dimensión nacional, en la que la

integración es entendida como forma de fortalecer las respectivas identidades nacionales, y de potenciar los sistemas productivos de cada país. La otra es la dimensión regional —o subregional—, en la que se la visualiza como ámbito que permite alcanzar objetivos considerados valiosos a través del trabajo conjunto con los países con los que se comparte un espacio geográfico. Y la tercera es la dimensión global —e inter-regional—, que implica concebir el desarrollo nacional y la integración regional como estrechamente asociadas con la idea de una inserción activa y asertiva en el mundo, y que conduce a valorar una competencia comercial basada en reglas pactadas en el sistema multilateral del comercio mundial.

Los tres frentes son: el de la articulación entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur; el de la ALADI potenciada en su dimensión latinoamericana; y el del sistema multilateral del comercio mundial institucionalizado en la OMC.

El primer frente se reflejó en el comunicado conjunto de la reunión ministerial Alianza del Pacífico-Mercosur, realizada en Buenos Aires el 7 de abril del 2017. En esa reunión, los ministros “intercambiaron opiniones sobre la coyuntura internacional y coincidieron en la importancia de responder a los retos actuales, a través de la intensificación de los esfuerzos a favor del libre comercio y de la integración regional”. Además, los ministros “consideraron oportuno establecer líneas de trabajo en facilitación del comercio, cooperación aduanera, promoción comercial, apoyo a las PYMES [pequeñas y medianas empresas] e identificación de posibles cadenas regionales de valor”⁶. A tal efecto aprobaron una hoja de ruta e instruyeron al Grupo de Alto Nivel (GAN) de la Alianza del Pacífico y al Grupo Mercado Común (GMC) del Mercosur a reunirse periódicamente, para avanzar en los temas identificados entre ambos mecanismos de integración.

El segundo frente se reflejó en su momento en la iniciativa del entonces secretario general de la ALADI, aprobada por los países miembros, de prepa-

6. Comunicado conjunto de la Reunión Ministerial Mercosur – Alianza del Pacífico, Buenos Aires, 7 abr. 2017, disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/comunicado-conjunto-reunion-ministerial-mercosur-alianza-pacifico>, acceso en: 28 ago. 2024.

rar bases para un acuerdo económico comercial integral latinoamericano. La idea era que la ALADI compartiera el desarrollo de esta iniciativa con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Secretaría de la Integración Económica Centroamericana (SIECA) y el INTAL. Las cuestiones sobre las que se debía trabajar –comenzando por la reunión de un grupo de expertos– son acceso a mercados, reglas de origen, inversiones, comercio de servicios, propiedad intelectual, compras públicas, defensa comercial, restricciones técnicas, medidas sanitarias, facilitación de comercio, tratamiento de asimetrías, política de la competencia, salvaguardias, solución de controversias, acumulación de origen y cadenas de valor, entre otras. Son todas ellas cuestiones, por lo demás, fundamentales para la eficacia que se logre en los objetivos de la integración regional. Forman parte, por ende, de las agendas de los respectivos procesos subregionales, tales como el Mercosur, la Alianza del Pacífico, el Mercado Común Centroamericano y también la Comunidad del Caribe. Son cuestiones que permiten, además, precisar la distancia que pueda existir entre teoría y realidad, entre retórica y concreciones, medidas por flujos de comercio y de inversiones productivas, en los respectivos procesos de integración.

El tercer frente se refiere a la gobernanza comercial global. En una reunión de la Alianza del Pacífico y del Mercosur, fue abordado en su momento como un tema central. Se reafirmó la importancia que para la región tiene un sistema multilateral de comercio abierto, previsible, transparente, inclusivo y basado en reglas internacionales.

En nuestra opinión, la eficacia con la que se podría eventualmente avanzar en estos tres frentes condicionará el futuro de la integración latinoamericana.

Enfoques recomendables para impulsar una propuesta como la que en su momento lanzó la ALADI

¿Cuáles serían condiciones y cualidades que le otorguen eficacia y sustentabilidad a iniciativas como la originada en la ALADI, y que la región latinoamericana impulse para acrecentar su cooperación e integración eco-

nómica y comercial, y así mejor enfrentar desafíos y oportunidades que se plantean en el nuevo escenario global?

Es esta una pregunta que deberá estar presente en los debates que instancias gubernamentales, empresarias y sociales de la región realicen en adelante, contando para ello con aportes que puedan provenir de espacios de reflexión orientados a la acción.

En cuanto a las condiciones que pueden ayudar a generar compromisos que sean eficaces –esto es, que produzcan los resultados esperados– y sustentables –esto es, que tales resultados perduren en el tiempo–, se pueden mencionar las siguientes:

- que los países participantes asuman sus compromisos en función de estrategias nacionales definidas con amplia participación social;
- que sean compromisos impulsados en cada país por un firme y legítimo liderazgo político;
- que los compromisos que se asuman reflejen las ricas diversidades culturales, económicas y políticas de los países participantes;
- que sean compromisos que permitan generar “solidaridades de hecho” o efectos de encadenamientos entre los respectivos sistemas políticos, económicos y sociales; y
- que todo el proceso de generación de los compromisos que se asuman haya contado en cada país con una amplia participación social, facilitada por una efectiva transparencia de los mecanismos de decisión en sus distintas etapas.

Y en cuanto a las cualidades de los compromisos que se asuman y que pueden también contribuir a su eficacia y sustentabilidad, cabe mencionar las siguientes:

- que sean flexibles, a fin de contemplar circunstancias cambiantes y emergencias que dificulten cumplir plenamente, en determinadas circunstancias, con lo comprometido;
- que sean previsibles, esto es, que, sin perjuicio de su flexibilidad, permitan generar la suficiente seguridad jurídica a fin de que quienes tie-

nen que adoptar decisiones de inversión productiva lo puedan hacer con una razonable expectativa que lo comprometido será cumplido (por ejemplo, en término de apertura de los respectivos mercados para los bienes y servicios, y para las inversiones, provenientes de países participantes en el proceso de cooperación e integración económica, cualquiera que fuere su dimensión económica y su poder relativo); y

- que sean adaptables, en lo que fuere necesario, a cambios en las circunstancias políticas y económicas (tanto regionales como globales), que existían al momento en que fueron asumidos.

Finalmente, cuando se trata de compromisos internacionales que crean instituciones y reglas de juego de alcance global –por ejemplo, en el ámbito de la OMC– o regional –por ejemplo, en el ámbito de acuerdos de comercio e integración en América Latina–, la experiencia indica la importancia que tiene la gestión del proceso negociador que los genera y, también, la arquitectura institucional del respectivo acuerdo.

Algunas sugerencias que pueden ser útiles

En base a la experiencia acumulada en la región en materia de compromisos de integración y cooperación económica, y a fin de contribuir al necesario debate que al respecto debe desarrollarse en los países de la región y en sus instituciones, es posible avanzar sugerencias sobre algunos enfoques recomendables para el abordaje de cuestiones prioritarias para la elaboración de bases para un acuerdo económico comercial integral latinoamericano en el ámbito institucional de la ALADI. En tal perspectiva, los países miembros del Mercosur y los de la Alianza del Pacífico pueden cumplir un papel relevante, contribuyendo a movilizar otros países de la región y, en especial, los centroamericanos y los del Caribe.

Al respecto, parece fundamental definir una dirección estratégica –un norte–, que permita tener claro cuáles son los objetivos a lograr en el corto, mediano y largo plazo, a fin de avanzar en forma creíble y susten-

table en el desarrollo de un acuerdo económico comercial integral latinoamericano.

Tales objetivos tienen que estar vinculados a los que han movilizado a los países miembros de la ALADI desde su creación en 1980, y que tienen que ver con crear un entorno regional de cooperación e integración, funcional a los objetivos de desarrollo económico y social de cada país y de la región en su conjunto, y en base a principios definidos en el Tratado de Montevideo.

Asimismo, deben ser colocados en la perspectiva más amplia de los ya mencionados profundos cambios que se están operando en el sistema comercial mundial, con sus impactos en nuevos desafíos y oportunidades para cada país latinoamericano y para la región en su conjunto.

La concertación de la acción de los países de la región que son miembros de la OMC, para el rediseño y perfeccionamiento de instituciones y reglas del sistema multilateral de comercio internacional, tiene que ser parte de la estrategia de cooperación e integración regional.

La multiplicidad de objetivos a alcanzar en el marco de esta iniciativa de la ALADI, y la dinámica de los cambios que se observan a nivel global y regional, requerirá una jerarquización de objetivos y de cursos de acción para su logro y su continua revisión, a fin de asegurar su adaptación a las nuevas realidades que vayan emergiendo en ambos planos.

Como se señaló antes, la flexibilidad que se requerirá en los instrumentos que se apliquen tendrá que ser compatibilizada con la previsibilidad necesaria para generar inversiones productivas en función de mercados nacionales insertos en el espacio regional.

En tal perspectiva, una prioridad sería acordar distintas modalidades de salvaguardias y de válvulas de escape, que permitan, a la vez, preservar la previsibilidad que requieren las inversiones productivas y flexibilizar en lo necesario los compromisos asumidos, con alcance temporario y, eventualmente, con control por parte de instancias técnicas imparciales.

A su vez, conectar en forma sostenida los sistemas económicos y productivos de los países de la región requerirá intensificar la conectividad física, y la de las redes de transporte y de logística, entre los países com-

prometidos a lograr una mayor compatibilidad y convergencia de tales sistemas.

Una prioridad será la de generar incentivos para la convergencia de los acuerdos ya existentes y celebrados en el marco de la ALADI. Tendría que ser una convergencia hacia objetivos e instrumentos más avanzados.

Facilitación del comercio basada en el aprovechamiento de nuevas tecnologías de información, como también en el necesario clima de confianza entre todos los protagonistas de los intercambios comerciales transfronterizos; cooperación aduanera; comercio electrónico; mecanismos de acumulación de origen, en especial en función de acuerdos que se celebren con otros países o regiones; defensa comercial; propiedad intelectual; compras gubernamentales; comercio de servicios; y cooperación técnica son otras tantas cuestiones prioritarias a abordar por medio de la profundización de los acuerdos existentes o de los que se celebren hacia adelante.

Corresponde otorgar prioridad a distintas modalidades de acciones orientadas a reducir o a eliminar el efecto restrictivo en el comercio entre países interesados, resultante de pronunciadas disparidades en sus respectivas normas técnicas y sanitarias.

Otra prioridad será la de encarar acciones entre países interesados y con condiciones de avanzar, para la promoción de corredores y encadenamientos productivos transnacionales y, en especial, de aquellos que permitan intensificar tendencias a la internacionalización o regionalización de las PYMES.

No parece necesario que en las acciones orientadas a profundizar la integración regional participen siempre todos los países de la ALADI o de la región latinoamericana en su conjunto. Por el contrario, la estrategia a seguir tiene que ser de geometría variable y de múltiples velocidades. Tienen que participar los países realmente interesados en avanzar hacia los objetivos que en cada caso se persigan. Pero tienen que estar abiertos a la participación de los países que inicialmente no consideran que pueden o que les convenga participar. Una función de la Secretaría de la ALADI sería procurar que la convergencia sea lo más amplia posible.

Una estrategia orientada a profundizar acuerdos que se celebren entre países de la región requerirá:

- hojas de ruta que señalen pasos concretos a dar hacia las metas concretas fijadas y, en cada caso, los plazos comprometidos;
- un fuerte impulso político expresado al más alto nivel de cada país participante;
- una participación en las negociaciones de los respectivos sectores empresarios y sociales; y
- una amplia transparencia en las negociaciones, orientada a lograr la legitimidad social de las acciones que se emprendan. Tales requerimientos pueden ser considerados como condiciones necesarias para la construcción de espacios de integración regional que sean eficaces.

Los cursos de acción que se emprendan a fin de potenciar la inserción de las economías de la región en el entorno internacional requerirán de un gran esfuerzo regional de inteligencia competitiva. En tal esfuerzo, la coordinación de la ALADI con los distintos organismos de alcance regional, y en especial con la CEPAL, la CAF, el INTAL-BID, sin perjuicio de otros, puede ser fundamental.

En especial y en nuestra opinión, la plena inserción de Cuba en un acuerdo económico y comercial integral latinoamericano tiene que ser una prioridad. Ello permitiría darle a la iniciativa de la ALADI un sentido político y estratégico de relevancia actual para la región. A tal efecto deberían profundizarse acciones orientadas a intensificar el intercambio de bienes, servicios y tecnologías, así como las inversiones, entre los países miembros de la ALADI que participen del acuerdo y Cuba, y a desarrollar múltiples modalidades de acciones de cooperación económica y tecnológica, incluyendo las orientadas a procurar la inserción de sus empresas en encadenamientos productivos de alcance regional.

A agricultura europeia e o acordo entre Mercado Comum do Sul e União Europeia: os desafios

LEONARDO COSTA¹ ■ PAULO OSÓRIO²

Introdução

Este artigo tem dois objetivos principais. O primeiro é fazer um diagnóstico dos protestos recentes dos agricultores europeus e de seu enquadramento, protestos que podem levar a uma não ratificação pelo Parlamento Europeu e pelos parlamentos nacionais dos Estados-membros da União Europeia (UE) do acordo de princípio entre Mercado Comum do Sul (Mercosul) e UE. O segundo é discutir formas de ultrapassar o impasse comercial agrícola causado pelos referidos protestos.

A América Latina e a Europa são regiões mundiais que têm matrizes culturais diversas, mas com afinidades. Se, como afirma George Steiner, as cafetarias e os cafés são uma marca identitária da Europa³, também o são da América Latina.

Portugal e Espanha colonizaram a América Latina, a partir dos finais do século xv, e os países desta última conquistaram a sua independência já no século xix. Para essa independência muito contribuíram as revoluções liberais americana e francesa, do século xviii, as Guerras Napoleónicas e as revoluções liberais portuguesa e espanhola subsequentes, em 1820. Estas últimas, com avanços, recuos e guerras civis, determinaram, ao longo

1. Agrónomo, economista, docente e investigador da Universidade Católica Portuguesa, Católica Porto Business School, Research Centre in Management and Economics (Portugal). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8992-2519>.
2. Agrónomo *freelancer*, consultor, empresário e agricultor (Portugal).
3. George Steiner, *A Ideia de Europa*, Lisboa, Relógio D'Água, 2017.

do século XIX, o fim do Antigo Regime nesses dois países. Antes, o Haiti, em 1804, tornou-se o primeiro país da América Latina e Caribe independente e a segunda república do continente americano, a primeira república negra, como resultado de uma revolta de escravizados que derrotou o Exército napoleônico. O país ainda hoje paga a ousadia, em termos de dívida externa e correspondente serviço da dívida⁴.

Giuseppe Garibaldi (1807-1882) é considerado um herói nas duas regiões mundiais, onde combateu pela liberdade no século XIX. Primeiro na América do Sul, onde esteve exilado e se envolveu em diversas revoluções, e mais tarde em Itália, onde desempenhou um papel determinante no Ressurgimento italiano que unificou o país.

Já na segunda metade do século XX, as experiências de socialismo democrático checoslovaca, liderada por Alexander Dubček (1921-1992), e chilena, liderada por Salvador Allende (1908-1973), e o arranque socialista da revolução democrática portuguesa do 25 de abril de 1974 tiveram alguns elementos em comum. As duas primeiras foram violentamente interrompidas no contexto da Guerra Fria que se vivia entre as superpotências de então – os Estados Unidos e a União Soviética. A última sobreviveu à Guerra Fria e sobre ela Chico Buarque, na canção “Tanto Mar”, cantava: “é bonita a festa, pá!...”. E quando a festa acabou, no quadro da normalização democrática do país, passou a cantar: “foi bonita a festa, pá!...”⁵

Com percalços no caminho percorrido, América Latina e Europa têm tradições democráticas, de resistência ao totalitarismo e de luta pelos direitos humanos, que as aproximam e sociedades civis com organizações não governamentais ativas, a marcarem a agenda política não só dos respetivos países como também do mundo. O Fórum Económico Mundial, o Fórum Social Mundial, a ideia de orçamento participativo, a própria Cátedra José Bonifácio, a CARE Internacional, a Greenpeace, a Amnistia Internacional e a Médicos Sem Fronteiras constituem exemplos ilustrativos de organizações não governamentais da sociedade civil mundial.

4. David Graeber, *Debt: The First 5,000 Years*, Hoboken, Melville House, 2011.

5. Cf. *Chico Buarque Tanto Mar – 2 Versões*, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=f1AYq7SP118>, acesso em: 11 set. 2024.

A emigração europeia para a América Latina, nos séculos XIX e XX, e a emigração latino-americana para a Europa, nos séculos XX e XXI, são fatores que contribuem para o fortalecimento dos laços históricos entre essas duas regiões do mundo e para uma inerente relação de proximidade, com laços familiares redescobertos e/ou estabelecidos de novo entre as respectivas populações. A cultura, incluindo o futebol (entendido como inteligência em movimento e arte), aproxima, e muito, as populações dos dois territórios.

O descrito anteriormente leva a pensar que um acordo entre os dois blocos, Mercosul e UE, não seria difícil de alcançar. Como veremos, os protestos dos agricultores europeus não têm apenas a ver, nem sequer principalmente, com o acordo Mercosul-UE. Acresce que há uma tentativa de forças políticas populistas civilizacionais e etnocêntricas da extrema-direita, cujo populismo é iliberal, nacionalista, xenófobo e muito orientado para o culto da personalidade dos respetivos líderes, de retirarem dividendos dos referidos protestos para as respetivas agendas políticas. Parafraseando George Bernard Shaw (1856-1950), o patriotismo dos líderes dessas forças políticas resulta da convicção que têm de que o país em que nasceram é superior aos outros pelo facto de nele terem nascido. A proeminência eleitoral que as ditas forças têm ganho, também nas cenas políticas latino-americana e europeia, não é indiferente, entre outros: (i) à afirmação na cena mundial do projeto político-económico conservador que é o neoliberalismo, de forma mais vincada a partir dos finais dos anos 1970; (ii) ao crescimento inerente a essa afirmação mais vincada do referido projeto da desigualdade de rendimentos em todos os países do mundo, inclusive nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE); (iii) às crises – financeira, pandémica e de inflação – vividas mais recentemente e à sua gestão mais ou menos monetarista/neoliberal; e (iv) ao uso profissionalizado e deliberadamente desinformativo que as ditas forças fazem das redes sociais desreguladas do mundo em que vivemos, disseminando informações falsas ou enganosas com o objetivo de confundir, desestabilizar ou influenciar a opinião pública a favor das suas agendas políticas. Herdeiras culturais de Joseph Goebbels (1897-1945), ministro da propaganda de Adolf Hitler

(1889-1945), essas forças sabem que mentiras muitas vezes repetidas passam por verdades.

O artigo desenvolve-se da seguinte forma. Após esta secção introdutória, na segunda secção discutimos os protestos dos agricultores europeus, a evolução da Política Agrícola Comum (PAC) – desde as suas origens até ao presente –, as crises na UE e o que está em causa, para os referidos agricultores e do ponto de vista comercial agrícola, com a ratificação do acordo Mercosul-UE. Segue-se a terceira secção, em que discutimos o que fazer, do ponto de vista europeu, para ultrapassar o impasse comercial agrícola causado pelos referidos protestos e conseguir, por essa via, a ratificação do acordo. Concluimos o artigo com a quarta secção, em que sumariamos os principais resultados obtidos.

Os protestos dos agricultores europeus, a Política Agrícola Comum, as crises na União Europeia e o acordo entre Mercado Comum do Sul e União Europeia

Os protestos dos agricultores europeus

Por que protestam os agricultores europeus? Apesar de haver uma só PAC na UE, desde a sua implementação em 1962 como a primeira das políticas europeias, as razões e motivações dos protestos dos agricultores dos diferentes Estados-membros têm aspetos comuns e outros que são diferentes, e o mesmo sucede com os aproveitamentos e apadrinhamentos/receios políticos.

Os agricultores europeus protestam contra a redução a que estão obrigados do uso de pesticidas, por razões ambientais, pelo facto de isso diminuir as suas margens de operação e rendimentos. A presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, assumiu a necessidade de recuar nessa política⁶. Retirou mesmo, por agora, a proposta de redução de 50%

6. Kathryn Armstrong, “Europe Farmers Protest: EU Scraps Plans to Halve Pesticide Use”, *BBC*

no uso de pesticidas até 2030, proposta que surgiu no âmbito do Pacto Ecológico Europeu (ou European Green Deal), de 2019.

Em França protestam os agricultores da Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA), do sindicato Jeunes Agriculteurs (JA) – que integra a FNSEA, mas tem autonomia – e da Confédération Paysanne, cujos interesses são diversos⁷. Os agricultores do pequeno grupo que iniciou os bloqueios de autoestradas em Toulouse não pertenciam a nenhuma dessas organizações⁸.

A FNSEA é uma das organizações mais fortes e representativas dos sindicatos de empresários agrícolas e também dos agronegócios⁹. Os protestos dos agricultores da FNSEA prendem-se mais com o Pacto Ecológico Europeu da UE, na sua interação com o apoio ao rendimento dos agricultores franceses dado pelo 1º pilar da PAC, e menos com os preços justos¹⁰. Os agricultores franceses são dos que mais recebem pagamentos diretos do 1º pilar da PAC e, por isso, são dos que mais sofrem com a burocracia e a condicionalidade ambiental acrescida dos referidos pagamentos. Já a Confédération Paysanne representa pequenos agricultores e trabalhadores rurais, estando mais preocupada com questões como a dos preços justos e a da redistribuição das ajudas da PAC entre grandes e pequenas explorações agrícolas, sendo, à partida, mais recetiva às políticas ambientais e climáticas da UE¹¹.

Alguns dos *slogans* das manifestações dos agricultores franceses, de janeiro de 2024, explicitam bem a natureza dos seus protestos¹²:

News, 6 fev. 2024, disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-68218907>, acesso em: 15 maio 2024.

7. Ellen Ioanes, “The French Farmers’ Protests Are More Complex than They Seem”, *Vox*, 3 fev. 2024, disponível em: <https://www.vox.com/2024/2/3/24059767/french-farmers-protests-eu-brussels>, acesso em: 15 maio 2024.

8. *Idem*.

9. *Idem*.

10. *Idem*.

11. *Idem*.

12. *La gauche et les paysans*. Apresentação de: Géraldine Muhlmann, [s.l.], Radio France – France Culture, 2 fev. 2024. *Podcast*, disponível em: https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/avec-philosophie/la-gauche-et-les-paysans-2822198?at_medium=newsletter&at_

- “Harcèlement Administratif = Burnout = Suicide”;
- “Notre FIN = Votre FAIM”;
- “Produire et nourrir, le rôle essentiel de l’agriculture”;
- “Le protectionnisme et les mécanismes d’aide aux marchés ont servi comme moyens d’aider la paysannerie a résister au capitalisme, au moins, plus long temps, notamment en France, en 1800 et 1900”;
- “Vive la France!”¹³.

Os agricultores franceses protestam contra a burocracia dos pagamentos da PAC, na sua interação com o Pacto Ecológico Europeu da UE, pela defesa dos rendimentos dos agricultores, pela função primordial da agricultura de produção de alimentos (em detrimento, deduz-se, de outras funções como os serviços ambientais e/ou de ecossistema), pelo protecionismo de mercado (por causa das quebras de procura que têm tido dos seus produtos, com o surto de inflação, e com o argumento de o protecionismo ter ajudado o campesinato das pequenas explorações agrícolas a resistir ao capitalismo nos séculos XIX e XX) e por certo nacionalismo (apesar de a PAC ser uma política europeia). O primeiro-ministro francês Gabriel Attal prometeu simplificar os regulamentos da PAC e acabar com o aumento dos custos dos combustíveis¹⁴. Prometeu também proteger a agricultura francesa acima de tudo (numa localidade junto à fronteira espanhola) e não assinar acordos de comércio livre (também com o Mercosul)¹⁵. O presidente francês

campaign=culture_quoti_edito&at_chaine=france_culture&at_date=2024-02-02&at_position=5, acesso em: 15 maio 2024.

13. Em português:
 - “Assédio Administrativo = *Burnout* = Suicídio”;
 - “Nosso FIM = Sua FOME”;
 - “Produzir e nutrir, o papel essencial da agricultura”;
 - “O protecionismo e os mecanismos de ajuda aos mercados serviram como meios de ajudar os camponeses a resistir ao capitalismo, pelo menos por mais tempo, especialmente na França, em 1800 e 1900”;
 - “Viva a França!”
14. Sarah Fowler e Kathryn Armstrong, “France Farmer Protests: PM Offers Key Concessions After Roads Around Paris Blocked”, *BBC News*, 26 jan. 2024, disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-68104202>, acesso em: 15 maio 2024.
15. *Idem*.

Emmanuel Macron e o primeiro-ministro referiram o acordo Mercosul-UE como sendo desleal na sua vertente comercial agrícola. Os principais partidos da oposição, o Rassemblement National (RN; de extrema-direita, liderado por Marine Le Pen) e o La France Insoumise (LFI; da esquerda radical, liderado por Jean-Luc Mélenchon), têm apoiado os protestos dos agricultores franceses, incluindo o bloqueio de estradas.

Os protestos dos agricultores alemães são com a globalização e os preços dos produtos agrícolas e fatores de produção¹⁶. Queixam-se de certa erosão dos preços dos cereais, acentuada com as importações de cereais da Ucrânia (o celeiro da Europa). Entendem que o seu país ajude a Ucrânia e outros países, mas já não aceitam que, pelo facto, não sobre dinheiro para ajudar o próprio país e os seus agricultores¹⁷. O governo alemão implementou uma reforma fiscal que penalizou ainda mais o preço dos combustíveis fósseis, combustíveis que a agricultura usa em abundância e dos quais não é fácil prescindir de uma assentada. Note-se, todavia, que a Alemanha era o Estado-membro da UE que estava mais dependente energeticamente da Rússia, em termos de combustíveis fósseis, e onde os preços da energia, nomeadamente desses combustíveis, mais subiram com a escalada da Guerra Rússia-Ucrânia. O Alternative für Deutschland (AfD; partido da extrema-direita), que antes defendia menos subsídios para os agricultores, agora tenta posicionar-se como o partido campeão das causas dos agricultores alemães¹⁸.

Já os agricultores espanhóis protestam com os regulamentos da PAC e com os preços dos fatores de produção e/ou dos combustíveis fósseis¹⁹. Também protestam contra as importações de produtos agrícolas de países terceiros que não da UE, como Marrocos²⁰.

16. Jessica Parker e Adam Robison, “Germany’s Far Right Seek Revolution in Farmers’ Protests”, *BBC News*, 14 jan. 2024, disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-67976889>, acesso em: 15 maio 2024.

17. *Idem*.

18. *Idem*.

19. Guy Hedgcock, “Spanish Farmers Join Wave of Protests”, *BBC News*, 6 fev. 2024, disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-68216353>, acesso em: 15 maio 2024.

20. *Idem*.

Em suma, os agricultores europeus protestam, de facto, por verem as suas margens de operação e rendimentos reduzidos. Os apelos ao retomar do protecionismo (dos mecanismos de ajuda aos mercados agrícolas e do controlo das margens da grande distribuição) e ao controlo da inflação dos preços dos fatores de produção são generalizados aos agricultores dos diferentes Estados-membros, embora assumam diferentes formas. No que refere aos produtos agrícolas, em França, existem pedidos de bloqueio (ou mesmo bloqueios violentos) às expedições intracomunitárias de frutos e hortícolas de Espanha. Na Alemanha, protestos contra as importações de cereais da Ucrânia. Em Espanha, há pedidos de inspeção severa aos morangos importados de Marrocos. Na Polónia e na Hungria, há pedidos de bloqueio que dizem respeito às importações de produtos agrícolas e alimentares da Rússia e também da Ucrânia, com o argumento desses produtos estarem sujeitos a condicionantes ambientais menos restritivas do que aquelas a que os agricultores europeus estão sujeitos. Não se trata de um simples apelo ao protecionismo. Também se trata da consciência de que os agricultores europeus têm de atuar em mercados e cadeias de valor em que são tomadores de preços ditados por terceiros, mercados que não são concorrenciais ou livres, e de ter vindo a assistir a uma redução das suas margens de operação e rendimentos.

O “Notre FIN = Votre FAIM” dos agricultores franceses foi importado pelos protestos dos agricultores de outros Estados-membros, mas sem a mesma força quando expresso noutra língua que não a francesa. Em português, o *slogan* é “O Nosso FIM será a Vossa FOME”.

A PAC Pós-2020 e os seus planos estratégicos (PEPAC), no âmbito de cada Estado-membro, deveriam permitir adaptar melhor os pagamentos da PAC às realidades e principais necessidades nacionais (e regionais) de cada Estado-membro. Todavia, a sua aplicação *top-down*, tecnocrática e burocrática, pouco informada pelos agricultores, não permitiu cumprir plenamente com esse objetivo e abriu as portas ao seu uso como bode expiatório de todos os males sentidos pelos agricultores europeus. Males que têm a ver com a inflação pós-pandemia de covid-19, em associação com a Guerra Rússia-Ucrânia (e agora também com a guerra em Gaza e/ou no Médio Oriente), e com a interação das medidas da transição climática

do Pacto Ecológico Europeu com a PAC, pela condicionalidade ambiental acrescida e burocracia que elas colocam aos pagamentos do 1º pilar da PAC recebidos pelos agricultores. E é normal que, em relação a esta última, os agricultores que mais protestam sejam aqueles que mais beneficiam dos pagamentos diretos do 1º pilar da PAC, pois são aqueles que mais têm a perder com o não cumprimento da referida condicionalidade ambiental. Esse é o caso de boa parte dos agricultores franceses.

Tendo em conta os protestos dos agricultores, o Conselho Agrifish (Agricultura e Pescas) de ministros da UE reuniu-se, extraordinariamente, no dia 1º de fevereiro de 2024, para discutir um conjunto de medidas de alteração da PAC, a curto e médio prazo, e, nos dias 21 e 22 de março de 2024, para aprovar as propostas da Comissão Europeia referentes às ditas medidas²¹. À partida, as medidas vão no sentido de simplificar as regras da PAC, reduzir a burocracia para os agricultores, assegurar maior flexibilidade em relação às normas sanitárias e/ou requisitos ambientais e reforçar a posição dos agricultores na cadeia de abastecimento alimentar, melhorando a sua remuneração, garantindo uma concorrência leal e assegurando a competitividade do setor agrícola²². A título de exemplo, as explorações agrícolas com menos de 10 hectares, que correspondem a 10% das terras agrícolas e a 65% dos agricultores da UE, passam a ficar isentas dos controlos e sanções relacionadas com o cumprimento dos requisitos ambientais. Anteriormente, a Comissão Europeia já tinha tomado medidas no que diz respeito às terras em pousio e às salvaguardas das

21. Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, *A Política Agrícola Comum para o Período 2023-2027*, 14 maio 2024, disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/cap-introduction/cap-future-2020-common-agricultural-policy-2023-2027/>, acesso em: 15 maio 2024.

22. Ver declarações de David Clarinval, presidente em exercício do Conselho Europeu de Agricultura (vice-primeiro-ministro e ministro dos Trabalhadores Independentes, das PME e da Agricultura, das Reformas Institucionais e da Renovação Democrática da Bélgica). Cf. Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, *Conselho (Agricultura e Pescas)*, 26 março 2024, disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/agrifish/2024/03/26/>, acesso em: 15 maio 2024. Cf. também Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, *op. cit.*, 14 maio 2024.

importações provenientes da Ucrânia²³. Essa alteração da PAC terá ainda de ser aprovada pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu. Algumas das soluções encontradas, a curto e médio prazo, são, em matéria de ambiente e clima, pelo menos, discutíveis.

Aparentemente, por agora, os protestos dos agricultores europeus acalmaram, mas os problemas estão longe de estar resolvidos. Os equívocos também, nomeadamente no que refere aos possíveis impactos do acordo Mercosul-UE. No entanto, enquanto se aguardavam as eleições para o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão Europeia decidiram afetar mais recursos às políticas industriais de defesa de produção de armamento e munições, para ajudar a Ucrânia, por um lado, e para precaver a UE, por outro, caso a Rússia não seja parada na Ucrânia.

A evolução da Política Agrícola Comum desde as suas origens até ao presente

A história da PAC, que abordamos em seguida, está bem documentada nas páginas oficiais das instituições europeias. Nas referidas páginas, o leitor pode encontrar uma cronologia da PAC²⁴ e uma apresentação dos objetivos da PAC Pós-2020 para o período 2023-2027²⁵.

O Tratado de Roma, de 1957, é o tratado que inicia a então Comunidade Económica Europeia (CEE), hoje UE. A PAC surge na sequência desse tratado, em 1962, como a primeira das políticas europeias, tendo como objetivo primordial a segurança alimentar de uma Europa do pós-Segunda

23. Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, *op. cit.*, 14 maio 2024.

24. Parlamento Europeu, *A Política Agrícola Comum: Instrumentos e Reformas*, out. 2023, disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/107/instrumentos-da-pac-e-respectivas-reformas>, acesso em: 15 maio 2024; Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, *Cronologia: História da PAC*, 8 maio 2024, disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/cap-introduction/timeline-history-of-cap/>, acesso em: 15 maio 2024.

25. Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, *op. cit.*, 14 maio 2024.

Guerra Mundial com graves carências alimentares e em que boa parte da população rural estava a migrar para as cidades.

As medidas da PAC de suporte dos preços agrícolas e, mais tarde, a partir de 1972, de apoio à modernização das explorações agrícolas foram um sucesso. Sendo o principal suporte da PAC dado aos preços do leite, dos cereais e da carne de bovino, em pouco menos de duas décadas se passou de uma situação de carência desses produtos agrícolas para uma situação de excedentes. Excedentes que geravam custos com a sua armazenagem e também com os subsídios ou restituições dadas à sua exportação para o mercado mundial.

Em 1968, Sicco Mansholt (1908-1995), agricultor, membro da resistência neerlandesa/holandesa ao nazismo durante a Segunda Guerra Mundial, primeiro comissário da agricultura e vice-presidente da Comissão Europeia, entre 1958 e 1972, e presidente da Comissão Europeia, entre 1972 e 1973²⁶, em face dos previsíveis excedentes agrícolas, apresentou um plano que visava retirar terras agrícolas do cultivo, reduzir o suporte dado aos preços agrícolas e apoiar a modernização e o aumento da dimensão das explorações agrícolas como forma de garantir um rendimento digno aos seus agricultores. O Plano Mansholt foi parcialmente implementado em 1972, incidindo, fundamentalmente, no apoio à modernização das explorações agrícolas.

O problema dos excedentes agrícolas, isto é, do excesso da oferta da produção agrícola em face da procura no mercado comum da então CEE (mais no leite, nos cereais e na carne de bovino, os produtos mais subsidiados) e dos custos com a sua armazenagem e exportação para o mercado mundial, surge nos anos 1970 e prolonga-se até os anos 1980. Nos anos 1980, foram implementadas várias medidas para o seu controlo. No leite, em 1984, entra em vigor um sistema de quotas leiteiras, que só viria a terminar em 2015. Com o sistema de quotas leiteiras, o suporte de preços era garantido aos produtores de leite apenas até ao limiar estabelecido pela

26. Comissão Europeia, *Sicco Mansholt: Agricultor, Combatente da Resistência e um Verdadeiro Europeu*, [s.d.], disponível em: https://european-union.europa.eu/system/files/2021-06/eu-pioneers-sicco-mansholt_pt.pdf, acesso em: 15 maio 2024.

respetiva quota. Nos cereais e na carne de bovino, em 1988, são introduzidos o programa *set-aside* (que envolvia pagamentos aos agricultores para retirarem parte das terras do cultivo) e os estabilizadores orçamentais (que faziam baixar os preços da intervenção quando os produtores ultrapassavam limiares preestabelecidos à produção).

Em 1985, o texto *Perspectives for the Common Agricultural Policy*, conhecido como *Livro Verde da PAC*, da Comissão Europeia, reintroduz o debate sobre a necessidade de reduzir o suporte dado aos preços agrícolas, ao que acrescenta a necessidade de diversificar as formas de apoio ao rendimento dos agricultores europeus²⁷. O documento reconhece também a importância da agricultura europeia para a manutenção da fábrica social nas zonas rurais e para a conservação da terra e dos recursos naturais.

Em 1988, a Comissão Europeia faz uma comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu intitulada *O Futuro do Mundo Rural*, que constitui a sua primeira declaração sobre a necessidade de uma política de desenvolvimento rural²⁸. Ela reconhece a existência de um mundo rural com territórios diferenciados e diversas atividades económicas, uns mais desfavorecidos e mais dependentes da atividade agrícola do que outros. Reforça, por outro lado, a existência de uma agricultura europeia multifuncional, isto é, que desempenha ou pode desempenhar outras funções para além da produção de alimentos. Em 1991, surge a iniciativa Ligação entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural (Leader) da PAC. A iniciativa constitui aquilo que alguns autores designariam de uma aproximação ao desenvolvimento rural baseada em territórios e lugares e do tipo *bottom-up*²⁹.

27. Commission of the European Communities, *Perspectives for the Common Agricultural Policy*, Bruxelas, 15 jul. 1985 (COM 85/333 Final), disponível em: https://aei.pitt.edu/931/1/perspectives_for_cap_gp_COM_85_333.pdf, acesso em: 15 maio 2024.

28. Comissão Europeia, *O Futuro do Mundo Rural: Comunicação da Comissão Transmitida ao Conselho e ao Parlamento Europeu em 28 de Julho de 1988*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1988 (COM 88/591 Final).

29. Fabrizio Barca, Philip McCann e Andrés Rodríguez-Pose, “The Case for Regional Development Intervention: Place-based versus Place-neutral Approaches”, *Journal of Regional Science*, vol. 52, n. 1, pp. 134-152, fev. 2012, disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x>, acesso em: 23 jul. 2024.

Com os seus grupos de ação local (e pequenas nuances no nome), ainda hoje persiste como programa emblemático da PAC.

Em 1992, no quadro das negociações da Ronda do Uruguai do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT; do inglês, General Agreement on Tariffs and Trade), teve lugar a primeira grande reforma da PAC, a MacSharry, reforma que prepara a política para o acordo específico sobre a agricultura que viria a ser alcançado no GATT, em 1994. Esse acordo marca a entrada da agricultura europeia na globalização. O GATT, criado em 1947, é substituído, em 1995, pela Organização Mundial do Comércio (OMC). A OMC visava e visa regular o comércio mundial e contribuir para a sua liberalização. O objetivo a longo prazo do acordo específico sobre a agricultura alcançado no GATT, em 1994, enquadrava-se na filosofia da OMC, pelo que prevaleceu, enquanto acordo específico sobre a agricultura, no âmbito da OMC. Desde então, o suporte dado aos preços agrícolas na UE foi muito reduzido e os agricultores europeus compensados com ajudas diretas ao seu rendimento, os, no entretanto, designados pagamentos diretos do 1º pilar da PAC.

A Reforma MacSharry da PAC, de 1992, compensou a redução do suporte dado aos preços agrícolas europeus com pagamentos diretos ligados às áreas de cultura e aos rebanhos de animais, pagamentos cujo cálculo teve como base as produtividades históricas. Paralelamente, a reforma estabeleceu, como medidas de acompanhamento, as medidas agroambientais, de florestação das terras agrícolas e de cessão antecipada da atividade agrícola. A reforma teve outro efeito, que foi o de explicitar o suporte dado pela PAC aos agricultores dos diversos Estados-membros, pois os pagamentos diretos são integralmente pagos pelo orçamento europeu. Entre outros, foi possível verificar que países como Portugal, na época um dos mais pobres e com uma das agriculturas menos desenvolvidas da UE, eram contribuintes líquidos da PAC, situação que só veio a ser corrigida com a reforma da PAC da Agenda 2000, de 1999. Pelo contrário, países mais ricos e com agriculturas mais desenvolvidas, como França e Dinamarca, eram dos países que mais beneficiavam da PAC³⁰. Ou seja, o suporte agrícola dado pela PAC

30. Alan Buckwell *et al.*, “Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe”, *Eu-*

aos agricultores dos diversos Estados-membros e a respetiva desigualdade tornou-se visível, também para os agricultores, sendo que, com alguma correção, a referida desigualdade ainda persiste nos dias de hoje.

A reforma da PAC da Agenda 2000, de 1999, aprofundou a reforma de 1992. Foi com essa reforma que as medidas da PAC foram agrupadas em dois pilares: (i) o 1º pilar, de apoio ao rendimento dos agricultores e regulação dos mercados agrícolas, com o grosso dos pagamentos e (ii) o 2º pilar, do desenvolvimento rural, em que passaram a estar integradas as medidas de apoio à modernização das explorações agrícolas, as medidas agroambientais, as medidas de suporte às zonas desfavorecidas e programas como a iniciativa Leader³¹.

Em 2003, a Reforma Fischler da PAC, intercalar, introduziu no 1º pilar da política o pagamento único às explorações, um pagamento direto desligado das áreas das culturas e dos rebanhos animais, mas com condicionalidade ambiental. Seguiram-se outras reformas em que o caminho foi sendo o de, progressivamente, dissociar os pagamentos do 1º pilar da PAC da produção e transferir verbas desse pilar (das velhas políticas) para o 2º pilar (das novas políticas) e com isso também conseguir uma melhor redistribuição do suporte dado pela PAC aos agricultores dos diversos Estados-membros da UE. O 2º pilar da PAC chegou a representar cerca de um terço do orçamento agrícola europeu. Todavia, no seio de cada Estado-membro e apesar dos ajustamentos verificados, os pagamentos diretos da PAC continuaram a beneficiar mais as grandes explorações agrícolas do

ropean Economy: Reports and Studies, n. 5, 1997; Leonardo Costa, Arlindo Cunha, Américo Mendes e Miguel Sottomayor, “From CAP to CARPE: Embedding the Bond Scheme Proposal in a Comprehensive Reform”, em Alan Swinbank e Richard Tranter (orgs.), *A Bond Scheme for Common Agricultural Policy Reform*, Wallingford, CABI Publishing, 2004, pp. 79-91; Carsten Daugbjerg *et al.*, “The Visibility of Agricultural Subsidies and Market Illusions in the Common Agricultural Policy: Some Evidence from Farmers’ Views in Germany, Portugal and the United Kingdom”, *European Journal of Political Research*, vol. 44, n. 6, pp. 749-766, out. 2005, disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2005.00246.x>, acesso em: 23 jul. 2024.

31. Cf. Leader+, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/leader.html>, acesso em: 11 set. 2024.

que as pequenas, o que ainda sucede nos dias de hoje, até porque os pagamentos diretos da PAC se baseiam, em larga medida, nas áreas de cultivo.

A reforma da PAC Pós-2013, do mesmo ano, foi feita num contexto de austeridade na UE, como resposta à crise financeira global de 2008, e de redução inerente e pela primeira vez do orçamento europeu. Todavia, as alterações climáticas já constituíam uma preocupação dessa reforma. O financiamento da PAC é subordinado ao cumprimento da legislação ambiental e climática da UE. É aumentada a condicionalidade ambiental dos pagamentos do 1º pilar da PAC, incluindo do pagamento-base, surgindo o pagamento verde (ou *greening*) no referido pilar como forma de pagar uma condicionalidade ambiental acrescida. São também retomados, em parte e em novos moldes, os pagamentos diretos ligados à produção (PLP). São limitadas as verbas destinadas às grandes explorações agrícolas e é introduzida a possibilidade de os Estados-membros optarem por um pagamento direto específico e simplificador às pequenas explorações agrícolas (com um valor até 25% dos pagamentos diretos médios nacionais). Também, pela primeira vez, o orçamento do 2º pilar da PAC é reduzido relativamente ao do 1º pilar.

Com o Pacto Ecológico Europeu³², de 2019, e a pandemia de covid-19, de 2020, a reforma da PAC Pós-2020, de 2021, foi a última grande reforma da política. Como já sucedia anteriormente, o financiamento da PAC continua subordinado ao cumprimento da legislação ambiental e climática da UE e o *capping* estabelece um limite máximo para os pagamentos diretos concedidos aos agricultores europeus. Nos pagamentos diretos do 1º pilar da PAC são introduzidos os regimes ecológicos obrigatórios, ou pagamentos de ecorregimes, em substituição do pagamento verde (ou *greening*), para pagar aos agricultores europeus pela sua ação ambiental e climática acrescida. Aumentam, assim, os pagamentos que recompensam práticas ecológicas específicas, incluindo a agricultura biológica (ecológica ou orgânica), a produção integrada e outras medidas, que antes eram agroambientais e

32. Comissão Europeia, *Pacto Ecológico Europeu*, Bruxelas, 11 dez. 2019. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, COM(2019) 640 Final.

financiadas a partir do 2º pilar da PAC e que agora passaram a ter enquadramento nos seus dois pilares. São também canalizadas mais verbas, em cada Estado-membro, para as explorações agrícolas de menor dimensão.

A reforma da PAC Pós-2020 introduz também a figura dos PEPAC, no âmbito de cada Estado-membro, como forma de flexibilizar, articular melhor entre si e adaptar às condições de cada Estado-membro os diversos pagamentos da PAC. Entre outros e dentro de certos limites, esses planos estratégicos permitem a cada Estado-membro transferir verbas do 1º pilar da PAC para o 2º, e vice-versa. Os PEPAC, elaborados pelos Estados-membros, viriam a ser analisados pela Comissão Europeia em 2022 e começaram a ser implementados em 2023. Pelo caminho, em 2021, a Comissão Europeia faz uma comunicação ao Parlamento, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, em que explicita a sua visão a longo prazo das zonas rurais europeias³³.

Da descrição anterior retiramos que as duas últimas reformas da PAC – a PAC Pós-2013 e a PAC Pós-2020 – significaram um reforço do peso relativo do orçamento do 1º pilar da política e um acréscimo da condicionalidade ambiental dos pagamentos diretos desse pilar. Pagamentos diretos do 1º pilar da PAC, como os dos ecorregimes da reforma da PAC Pós-2020, traduzem uma condicionalidade ambiental acrescida, também relativamente ao pagamento verde (ou *greening*) da reforma da PAC Pós-2013 que substituíram. Mais, a reforma da PAC Pós-2020 estabeleceu a obrigatoriedade de, no mínimo, em cada Estado-membro, 25% dos pagamentos diretos do 1º pilar da PAC corresponderem a pagamentos de ecorregimes. Todavia, com os PEPAC, a reforma da PAC Pós-2020 emprestou alguma escolha aos Estados-membros nos pagamentos recebidos pelos seus agricultores ao permitir transferências de verbas do 1º pilar da PAC para o 2º, e vice-versa. Flexibilidade que, ironicamente, com as crises na UE e a redução das margens de operação e/ou rendimentos dos agricultores, acabou por

33. Comissão Europeia, *Uma Visão a Longo Prazo para as Zonas Rurais da UE: Para Zonas Rurais Mais Fortes, Interligadas, Resilientes e Prósperas, até 2040*, Bruxelas, 30 jun. 2021. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, COM(2021) 345 Final.

gerar desequilíbrios agrícolas internos e contribuir para os protestos dos agricultores em cada Estado-membro, contra a PAC, contra outros Estados-membros e contra países terceiros.

No presente, os agricultores europeus têm um nível de suporte público alinhado com a média dos países da OCDE, mas bem maior que o dos agricultores de países do Mercosul, como Argentina e Brasil³⁴. No quadro da OMC, os subsídios que recebem na forma de pagamentos diretos do 1º pilar da PAC de apoio ao seu rendimento são aceitáveis na medida em que as distorções dos preços agrícolas que causem sejam mínimas.

Nem todos os agricultores europeus beneficiam dos pagamentos da PAC. E os que são elegíveis a receberem os referidos pagamentos, em cada Estado-membro, beneficiam de eles se cumprirem com a respetiva condicionalidade ambiental. O acréscimo verificado da condicionalidade ambiental dos pagamentos do 1º pilar da PAC significa que estes pagamentos, que começaram por ser justificados (na Reforma MacSharry da PAC, de 1992) como de apoio ao rendimento dos agricultores europeus e/ou compensação da redução do suporte dado aos preços agrícolas, são cada vez mais justificados como pagamentos dos serviços ambientais ou de ecossistema prestados pelos agricultores europeus. Ou seja, os pagamentos diretos do 1º pilar da PAC pagam, em última análise, a respetiva condicionalidade ambiental. Note-se que os agricultores europeus que não beneficiem dos pagamentos do 1º pilar da PAC não estão sujeitos à respetiva condicionalidade ambiental acrescida e que aos diversos pagamentos diretos desse pilar não corresponde a mesma condicionalidade ambiental.

Tendo em conta o anteriormente exposto e no que se refere a uma possível concorrência desleal associada aos produtos do Mercosul, a questão é saber se os agricultores europeus têm de cumprir com requisitos sanitários e/ou ambientais que os agricultores do Mercosul não têm, sem serem compensados pelo facto. A resposta é sim quando, por exemplo, os

34. Francisco Avillez, “Será que os Agricultores da UE São Mais Subsidiados do Que os de Outros Espaços Económicos Semelhantes?”, *Agroges*, fev. 2024 (artigo técnico), disponível em: <https://www.agroges.pt/wp-content/uploads/2024/02/202402-Agroges-Artigo-Tecnico-02.pdf>, acesso em: 15 maio 2024.

agricultores europeus são impedidos de utilizar pesticidas e antibióticos banidos da UE, enquanto os agricultores do Mercosul podem utilizá-los. No entanto, a resposta é não quando os agricultores europeus recebem pagamentos diretos dos ecorregimes do 1º pilar da PAC para reduzirem, por exemplo, o uso de pesticidas e antibióticos. Neste último caso, o problema não se coloca na medida em que os referidos agricultores estão a ser compensados pelo facto. Pode colocar-se um problema de concorrência acrescida, mas esse é outro problema.

As crises na União Europeia

Desde os finais dos anos 1970, o mundo tem assistido ao progressivo domínio de um projeto político-económico conservador, também de globalização, que alguns designam de neoliberalismo. Esse projeto deve muito às ideias de economistas da Escola de Chicago, ou que por lá passaram, como Friedrich Hayek, Milton Friedman e Robert Lucas Jr., entre outros, e à Sociedade Mont Pèlerin. Esta última foi fundada em 1947, durante uma conferência internacional organizada por Hayek, na localidade de Mont-Pèlerin, na Suíça. O referido projeto esteve na base, desde os finais dos anos 1970, entre outros, (i) do crescimento da desigualdade de rendimentos em todos os países do mundo³⁵, também nos países da OCDE; (ii) do Consenso de Washington para a América Latina³⁶, da independência de atuação dos Bancos Centrais do poder político, da desregulação e integração global do sistema financeiro, da crise asiática, de 1997, e do apareci-

35. Joseph E. Stiglitz, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, Nova York, W. W. Norton & Company, 2012; Thomas Piketty, *Le capital au XXI^e siècle*, Paris, Éditions du Seuil, 2013; Janet C. Gornick, "High and Rising Inequality: Causes and Consequences", em 69th General Assembly, Second Committee, [s.l.], 7 out. 2014, disponível em: <http://webtv.un.org/en/asset/k1w/k1wxuutzs0>, acesso em: 15 maio 2024. Ver também World Inequality Database (WID), disponível em: <https://wid.world/>, acesso em: 11 set. 2024.
36. John Williamson, "What Washington Means by Policy Reform", em John Williamson (org.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, Institute for International Economics, 1990, pp. 7-20.

mento da classe dos oligarcas na Rússia, em 1998³⁷; (iii) do desenho institucional da Área do Euro (AE) na UE, da crise financeira global de 2008 e da subsequente austeridade na UE e atuação da *troika* nos Estados-membros em dificuldades na AE, com o enfraquecimento do Estado-providência na UE e/ou do respetivo modelo social europeu³⁸; e (iv) da crise da globalização³⁹, da crise geopolítica⁴⁰ e da ascensão dos populismos civilizacionais e etnocêntricos da extrema-direita em todo o mundo.

Como afirma Noam Chomsky (1928-), o neoliberalismo não é novo nem é liberal. Sempre que necessário, sacrifica a liberdade política à liberdade económica e, por isso, a Escola de Chicago aconselhou ditadores como Augusto Pinochet, no Chile. E, no que refere à liberdade económica, não a garante. Pelo contrário, a liberdade que empresta ao setor financeiro, por si desregulado, e à respetiva circulação do dinheiro cria todas as condições para a afirmação de monopólios e oligopólios (estruturas de mercado que não são concorrenciais ou de mercado livre), de comportamentos estéreis, especulativos e de extração de rendas da parte do referido sistema financeiro e, mais recentemente, também da parte das grandes empresas da tecnologia (ou *big techs*). E, assim sendo, o neoliberalismo é, de facto, iliberal. Como também o são, e algumas vezes se afirmam como tal, mais na UE do que na América Latina, os populismos civilizacionais e etnocêntricos referidos. E é por isso que o casamento político entre neoliberalismo e os ditos populismos, por vezes, sucede. É um casamento de conveniência, e às expensas da democracia/liberdade política, em nome de

37. Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, Nova York, W. W. Norton & Company, 2002.
38. Leonardo Costa, Nuno Ornelas Martins e Francisca Guedes de Oliveira, “Portugal’s Bailout and the Crisis of the European Union from a Capability Perspective”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 40, n. 6, pp. 1479-1496, nov. 2016.
39. Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents Revisited: Anti-globalization in the Era of Trump*, Nova York, W. W. Norton & Company, 2018.
40. Gita Gopinath, Pierre-Olivier Gourinchas, Andrea F. Presbitero e Petia B. Topalova, “Changing Global Linkages: A New Cold War?”, *IMF Working Paper*, n. 2024/076, abr. 2024, disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4790220, acesso em: 15 maio 2024; Mario Draghi, “Mario Draghi: Radical Change – Is What is Needed”, *Groupe d’études géopolitiques*, 16 abr. 2024, disponível em: <https://geopolitique.eu/en/2024/04/16/radical-change-is-what-is-needed/>, acesso em: 11 set. 2024.

valores, monetários. Ou seja, a conveniência não é a liberdade económica, mas, antes, a extração de rendas em sociedade por grupos de interesse.

A crise financeira global de 2008, numa AE ainda hoje incompleta e na época com desequilíbrios importantes nas balanças correntes dos seus Estados-membros, uma interpretação dela, pelas instituições europeias, como sendo um problema orçamental de Estados-membros da UE mal-comportados – Portugal, Itália, Irlanda, Grécia e Espanha (*Spain*, em inglês), os PIIGS (ou GIPSI; do inglês, *Greece, Ireland, Portugal, Spain, Italy*) – e uma atuação das referidas instituições, a partir de meados de 2010, assente na austeridade, acentuada pela *troika* nos resgates de Estados-membros da coesão da UE em dificuldades⁴¹, constituíram marcas importantes da afirmação do projeto neoliberal na UE que, até então, mais ou menos lhe tinha escapado. Foram tempos de experimentação da ideia de austeridade expansionista⁴², que resultou num falhanço colossal na UE. Desde então, o debate principal na região é sobre que Estados-membros são e não são contribuintes líquidos do orçamento da UE, apesar de o referido orçamento ser relativamente modesto – 1,3% do produto interno bruto (PIB) da UE em 2023 – e de os Estados-membros contribuintes líquidos pagarem menos, em termos líquidos, do que 0,5% do respetivo PIB⁴³.

Houve aprendizado, por parte das instituições europeias, com o falhanço na UE da austeridade como resposta à crise financeira global de 2008. No discurso “Whatever It Takes”, de julho de 2012, feito para salvar o euro⁴⁴ pelo presidente do Banco Central Europeu (BCE) da época Mario Draghi, a instituição afirma-se perante os mercados financeiros como credor de último recurso dos Estados-membros da AE. A afirmação foi

41. Leonardo Costa, Nuno Ornelas Martins e Francisca Guedes de Oliveira, *op. cit.*, nov. 2016

42. Francesco Giavazzi e Marco Pagano, “Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries”, *NBER Macroeconomics Annual*, vol. 5, pp. 75-122, 1990.

43. Bruna Santos, Leonardo Costa e Francisca Guedes de Oliveira, The Euro Area 12: A Comparative Assessment of Its Member States in the Period 1998-2022, *Economies*, vol. 12, n. 4, p. 84, abr. 2024, disponível em: <https://doi.org/10.3390/economies12040084>, acesso em: 23 jul. 2024.

44. Mario Draghi, “Verbatim of the Remarks Made by Mario Draghi”, em Global Investment Conference, Londres, 26 jul. 2012, disponível em: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>, acesso em: 15 maio 2024.

suficiente para fazer baixar os juros das dívidas soberanas dos referidos Estados-membros nos ditos mercados, permitindo que aliviassem as políticas de austeridade que estavam a prosseguir. A política monetária não convencional – *quantitative easing* – do BCE só começou em 2015, muito mais tarde do que a política equivalente do Sistema de Reserva Federal (Fed) dos Estados Unidos, que começou logo em 2008.

Quando a pandemia de covid-19 chegou ao território da UE, em 2020, a resposta a ela, em termos de políticas monetária e fiscal, foi mais keynesiana do que monetarista/neoliberal. E com isso as instituições europeias conseguiram que uma crise com o potencial de ter impactos muito mais gravosos para a economia europeia do que a crise financeira global de 2008, como era o caso da referida pandemia⁴⁵, tivesse tido impacto menor sobre a capacidade produtiva da UE e a vida dos seus cidadãos do que aqueles da crise financeira global de 2008. Entre outras medidas, o BCE criou o Programa de Compra de Ativos de Emergência Pandémica (PEPP; do inglês, Pandemic Emergency Purchase Programme), como forma de reduzir os custos dos empréstimos e aumentar a concessão de crédito na AE. A Comissão Europeia lançou o Plano de Recuperação para a Europa (NextGenerationEU), que se traduz nos Planos de Recuperação e Resiliência (PRR) dos Estados-membros. As medidas visaram não só mitigar os impactos assimétricos da pandemia nas economias dos Estados-membros da UE como também transformar as referidas economias e, com isso, criar empregos e tornar a Europa mais ecológica e digital. O momento marcou certa recuperação da confiança dos cidadãos nas instituições europeias.

A escalada da Guerra Rússia-Ucrânia dá-se no rescaldo da recuperação da pandemia de covid-19, com a invasão da Ucrânia pela Rússia no dia 24 de fevereiro de 2022. Em fevereiro de 2022, a inflação na AE era de 5,1%. Um ano antes tinha sido de 0,9% e, em outubro de 2022, registou um pico de 10,6%. O BCE, presidido por Christine Lagarde desde novembro de 2019, inicia, a partir de setembro de 2022, um processo de subida das taxas de juro diretas para controlar a inflação na AE. Em janeiro de 2021, as taxas de juro diretas do BCE, aplicáveis às operações principais

45. Bruna Santos, Leonardo Costa e Francisca Guedes de Oliveira, *op. cit.*, abr. 2024.

de refinanciamento, à facilidade permanente de cedência de liquidez e à facilidade permanente de depósito, eram, respetivamente, 0,50%, 0,75% e 0%. Em janeiro de 2022, eram 2,50%, 2,75% e 2,00% e, em outubro de 2022, 4,50%, 4,75% e 4%, e aí permaneceram até aos dias de hoje. O problema maior dos juros para a população da UE, em geral, e para as pequenas e médias empresas e os agricultores, em particular, não é tanto o seu nível, mas mais o ritmo do seu crescimento em face dos endividamentos de partida.

Os economistas dividem-se acerca das razões principais por detrás do referido surto de inflação na UE e na AE e se ele seria ou não transitório. Alguns vêem-no como o resultado de uma liquidez em excesso posta a circular pelo BCE para auxiliar a economia da AE em face das sucessivas crises. Outros colocam a tónica nos estrangulamentos da oferta e nas alterações da procura inerentes à pandemia da covid-19 e à recuperação da mesma. Outros ainda selecionam como razão principal a escalada da Guerra Rússia-Ucrânia, o aumento inerente dos preços da energia e dos alimentos, o poder fazedor de preços das empresas que operam nesses setores e a especulação com a guerra dos fundos de investimento nos mercados de futuros de cereais⁴⁶. Independentemente da razão principal por detrás do surto de inflação, a resposta do BCE foi a de subir as taxas de juro diretoras e matar procura, nomeadamente investimento, para o controlar. A resposta seguiu, uma vez mais, a prescrição monetarista/neoliberal *standard*. Ou seja, o aprendizado das instituições europeias com os erros que cometeram na crise financeira global de 2008 não durou muito. E a renovada confiança dos cidadãos nas instituições europeias também não.

É difícil ignorar a dependência energética que países como Alemanha tinham da Rússia, os lucros extraordinários que surgiram no processo de empresas que operam nos setores da energia e agroalimentar, empresas com poder fazedor de preço, e o comportamento especulativo dos fundos de investimento nos mercados de futuros de cereais. Em junho de 2023, Christine Lagarde, a presidente do BCE, declarou que em 2022 os lucros

46. Jayati Ghosh, “Dealing with Inflation, Really”, *Social Europe*, 25 jul. 2022, disponível em: <https://www.socialeurope.eu/dealing-with-inflation-really>, acesso em: 15 maio 2024.

unitários das empresas tinham contribuído para dois terços da inflação na AE, enquanto nas duas décadas anteriores esse contributo tinha sido de um terço⁴⁷. Tendo-se as instituições europeias demitido de atuar sobre esses fatores do lado da oferta, para além de matar procura, a atuação do BCE conseguiu ainda colocar a banca europeia a obter lucros extraordinários pelos depósitos que realiza no BCE⁴⁸.

O exposto diz-nos que a economia da UE e da AE não tem estado bem para os seus cidadãos, em geral, e para as suas pequenas e médias empresas e os seus agricultores, em particular, pelo menos desde a crise financeira global de 2008. Por exemplo, com a escalada da Guerra Rússia-Ucrânia, em 2022, a inerente inflação e o seu controlo pelo BCE, a referida economia tem estado bem melhor para as empresas com capacidade fazedora de preço nos setores da energia e agroalimentar, para os fundos de investimento, para a banca europeia, para a indústria do armamento e para as grandes empresas da tecnologia. E tudo isso coloca questões redistributivas na UE e na AE acerca de quem está a pagar e a beneficiar com a inflação e seu controlo pelo BCE, quem está a pagar e a beneficiar com a guerra e o esforço de guerra. Guerra e esforço de guerra que a senhora Lagarde tem ignorado nos seus discursos. Guerra que tem agora um novo teatro, em Gaza e/ou no Médio Oriente.

Focando-nos no caso dos agricultores da UE, aquele que aqui mais nos interessa, eles operam em cadeias de valor cujos preços dos fatores de produção que utilizam e dos produtos agrícolas que produzem são controlados por terceiros, constituindo o elo mais fraco das referidas ca-

47. Christine Lagarde, “Breaking the Persistence of Inflation”, em ECB Forum on Central Banking, Sintra, 27 jun. 2023, disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/breaking-persistence-inflation-christine-lagarde>, acesso em: 15 maio 2024.

48. Paul De Grauwe e Yuemei Ji, “Fighting Inflation More Effectively without Transferring Central Banks’ Profits to Banks”, *CESifo Working Paper*, n. 10741, 8 nov. 2023, disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4626501>, acesso em: 15 maio 2024; *idem*, “Unremunerated Reserve Requirements Make the Fight against Inflation Fairer and More Effective”, *CEPR VoxEU Column*, 7 nov. 2023, disponível em: <https://cepr.org/voxeu/columns/unremunerated-reserve-requirements-make-fight-against-inflation-fairer-and-more>, acesso em: 15 maio 2024.

deias. Segundo o Eurostat⁴⁹, com a escalada da Guerra Rússia-Ucrânia e a inflação inerente, os agricultores europeus assistiram a um aumento dos preços dos fatores de produção (gasóleo, eletricidade, adubos, pesticidas e rações), devido ao aumento dos preços da energia. Também viram os juros subirem, por via da atuação do BCE, o que aumentou o seu endividamento e não facilita o investimento necessário à transição energética das explorações agrícolas. É certo que os preços dos produtos agrícolas à porta da exploração também subiram, mais em alguns subsetores agrícolas do que noutros. Acresce que os agricultores europeus têm sido sujeitos à concorrência de produtos oriundos da Ucrânia, no âmbito do apoio dado pela UE ao esforço de guerra do país. A tudo isso podemos juntar a condicionalidade ambiental acrescida dos pagamentos do 1º pilar da PAC, com metas de redução das emissões de gases com efeitos de estufa e de pesticidas utilizados na agricultura, que advêm do Pacto Ecológico Europeu, e a burocracia acrescida associada aos referidos pagamentos. O resultado final é uma redução das margens de operação e rendimentos de boa parte dos agricultores europeus, redução que está na base, a nosso ver, de seus protestos e não contribui para a ratificação do acordo Mercosul-UE.

O acordo de comércio livre Mercado Comum do Sul-União Europeia e os agricultores europeus

Em 28 de junho de 2019, a UE e os quatro países-membros fundadores do Mercosul – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – chegaram a um acordo de princípio sobre o acordo de associação (AA) Mercosul-UE. O que está em causa para os agricultores europeus relativamente ao pilar comercial ou acordo de comércio livre (ACL) do AA?

O Serviço de Estudos do Parlamento Europeu faz uma boa síntese do ACL, do ponto de vista da UE⁵⁰. Com a redução significativa de barreiras

49. “EU Agricultural Markets Affected by Russian Invasion”, *Eurostat*, 1º jul. 2022, disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220701-1>, acesso em: 11 set. 2024.

50. Gisela Grieger, “Pilar Comercial do Acordo de Associação UE-Mercosul”, *EPRS Serviço de Estudos do Parlamento Europeu*, ago. 2019 (PE 640.138), disponível em: <https://www.europarl.>

pautais e não pautais, o ACL promete um crescimento do comércio de bens e serviços e do investimento entre as duas regiões e sinaliza um sistema multilateral de comércio e investimento desejavelmente mais baseado em regras do que em relações de força, quando comparado com os acordos de comércio bilaterais entre países⁵¹. Naturalmente, o ACL foi bem acolhido pelas associações industriais e por vários subsetores agrícolas da UE com interesses ofensivos e/ou que ganham com ele e não o foi por aqueles sub-setores agrícolas com interesses defensivos e/ou perdedores.

Grupos ambientais e dos direitos humanos e decisores políticos da UE também têm posto em causa o ACL pelas potenciais implicações que pode ter em matéria de ambiente e clima, de direitos dos povos indígenas, do futuro dos agricultores europeus e da segurança alimentar da UE⁵². Como resultado, em março de 2023, a Comissão Europeia propôs um anexo de implementação do acordo (ou *joint instrument*)⁵³, que, entre outros pontos, prevê sanções por incumprimento ambiental, na tentativa de abordar as preocupações ambientais levantadas por alguns dos seus Estados-membros. Todavia, a proposta não foi inicialmente bem recebida pelos países do Mercosul, nomeadamente o Brasil. No entanto, as divergências com o Brasil parecem já estar sanadas. A ratificação do ACL tem deparado com desafios significativos, na UE e no Mercosul.

No que diz respeito ao ambiente, às alterações climáticas e aos povos indígenas, a preocupação europeia é que o ACL possa contribuir para acelerar a expansão de terras agrícolas nos países do Mercosul através de uma deflorestação em grande escala, destruindo a Floresta Amazônica e comprometendo os direitos dos povos indígenas⁵⁴. No que refere ao futuro

europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640138/EPRS_BRI(2019)640138_PT.pdf, acesso em: 15 maio 2024.

51. *Idem*.

52. *Idem*; Institut de l'Élevage, *The EU-Mercosur Free Trade Agreement, Its Impacts on Agriculture*, Bruxelas, Greens/EFA Group in the European Parliament, maio 2023, disponível em: <https://extranet.greens-efa.eu/public/media/file/1/8401>, acesso em: 23 jul. 2024.

53. European Commission, *EU-Mercosur Joint Instrument*, Bruxelas, mar. 2023, disponível em: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/da997440-4edb-437d-aa4a-3cb9a5e77930/details?download=true>, acesso em: 15 maio 2024.

54. Gisela Grieger, *op. cit.*, ago. 2019.

dos agricultores europeus, a preocupação é que o ACL ponha em causa o rendimento deles, por via da concorrência acrescida e inerente queda de preços; com relação à segurança alimentar da UE, acredita-se em um aumento das importações agrícolas⁵⁵. O estudo do Institut de l'Élevage vai mais longe na crítica que faz ao acordo, ao defender que a UE vai importar mais carne de bovino e outros produtos agrícolas e, com isso, favorecer emissões de carbono, desmatamento, maior uso de pesticidas e de antibióticos, contaminação dos solos, perdas de biodiversidade e abusos dos direitos humanos nos países do Mercosul, colocando em risco os meios de subsistência dos agricultores locais das duas regiões mundiais e a saúde das respectivas populações⁵⁶. O referido estudo destaca ainda a distorção da concorrência agrícola entre o Mercosul e a UE, inerente às regulamentações agrícolas serem mais fracas no Mercosul do que na UE. Discutimos em seguida as implicações comerciais do ACL para diferentes subsetores agrícolas da UE.

Do ponto de vista comercial agrícola europeu, os subsetores vinícola e de laticínios têm interesses ofensivos ou ganham com o ACL, enquanto os subsetores da carne de bovino, do etanol, do açúcar e das aves de capoeira têm interesses defensivos ou perdem com o ACL⁵⁷. E, por isso, os primeiros suportam o acordo enquanto os últimos se opõem a ele. São os últimos que se referem ao acordo como uma troca de “carros por vacas”, o que denota a importância dos produtores de carne de bovino da UE na oposição ao ACL. Portanto, a posição dos agricultores europeus em relação ao ACL não é uma só.

O Committee of Professional Agricultural Organisations-General Confederation of Agricultural Cooperatives (Copa-Cogeca) manifestou, por exemplo, preocupações com a falta de rastreabilidade dos bovinos nos países do Mercosul e com a utilização que nesses países se faz de hormonas, de fatores de crescimento e de pesticidas que são ilegais na UE. Os problemas apontados existem, mas o problema fundamental parece

55. Institut de l'Élevage, *op. cit.*, maio 2023.

56. *Idem.*

57. Gisela Grieger, *op. cit.*, ago. 2019.

ser o da concorrência acrescida e o futuro inerente dos agricultores europeus em subsetores como os da carne de bovino. Acresce que, em cada subsetor agrícola da UE, as consequências não têm de ser as mesmas para pequenos e grandes produtores e para produtores intensivos e extensivos na utilização de terra.

Dos setores historicamente mais subsidiados pelo 1º pilar da PAC, com o objetivo da segurança alimentar, o leite ganha com o ACL, dos cereais não se fala e a carne de bovino perde. Aliás, nos cereais a concorrência maior parece vir da Ucrânia no âmbito dos acordos comerciais feitos pela UE como parte do suporte ao esforço de guerra desse país. Já agora, também nas aves de capoeira tem havido concorrência acrescida da Ucrânia pelos mesmos motivos.

Segundo dados do Eurostat⁵⁸, em 2022, o valor acrescentado gerado pela agricultura europeia foi de 220,7 mil milhões de euros, cerca de 1,4% do PIB da UE. Em 2020, a agricultura da UE empregou 8,2 milhões de pessoas, o que, em unidades de trabalho agrícola (UTA), correspondeu a 4,2% do emprego total da UE. Em 2020, a superfície agrícola utilizada foi de 157,4 milhões de hectares, cerca de 35,6% do território da UE. Esses números mostram que a agricultura europeia não gera diretamente muita riqueza e emprego, mas ocupa uma porção significativa do território da região. Tem por isso impactos ambientais importantes, positivos e negativos, sobre o referido território. Repare-se que o nosso foco é na agricultura da UE, e não no complexo agroalimentar em que ela se insere, cujos pesos no PIB e no emprego são maiores. É que o pressuposto é o de os agricultores europeus serem a razão de ser do impasse comercial agrícola do ACL Mercosul-UE. Sobre a importância da indústria agroalimentar europeia e as exportações e importações de alimentos e bebidas entre a UE e o resto do mundo, incluindo o Mercosul, ver FoodDrink Europe⁵⁹.

58. Dados do Eurostat para agricultura disponíveis em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture>, acesso em: 11 set. 2024.

59. FoodDrink Europe, *Data & Trends of the EU Food and Drink Industry*, Bruxelas, FoodDrink Europe, 2023, disponível em: <https://www.fooddrink-europe.eu/resource/data-trends-of-the-european-food-and-drink-industry-2023/>, acesso em: 15 maio 2024.

Ainda segundo o Eurostat, em 2022, o valor da produção agrícola da UE foi de 537,5 mil milhões de euros repartidos da seguinte forma: (i) 53,6% de culturas; (ii) 38,3% de animais e produtos animais; e (iii) 8,1% de outros serviços e atividades secundárias. Os 53,6% de culturas eram compostos de 15% de cereais, 5,9% de culturas industriais, 5% de vinho e 4,9% de culturas forrageiras. Os 38,3% de animais e produtos animais eram compostos de 14,5% de leite, 6,7% de bovinos, 4,8% de aves e 2,5% de ovos. Tais números ilustram que compensar os agricultores europeus com interesses defensivos em relação ao ACL (com as ajudas ao rendimento da PAC) para se poderem melhor ajustar a ele é capaz de não ficar muito caro. Acresce que o ACL, entre outros, estabelece contingentes pautais e um horizonte de dez anos para eliminar os direitos aduaneiros em subsectores agrícolas como a carne de bovino, que na UE tem interesses defensivos em relação ao ACL⁶⁰.

O que fazer?

No que refere ao ACL Mercosul-UE, os problemas dos agricultores europeus não parecem ser muitos. É certo que existem subsectores como o da carne de bovino com interesses defensivos, pois perdem com o ACL. É certo também que, nos vários subsectores agrícolas, pequenos e grandes produtores e produtores intensivos e extensivos na utilização de terra agrícola podem estar em situações diversas em relação ao ACL. Todavia, não seria difícil nem caro, se necessário, compensar os agricultores em dificuldades com ajudas diretas ao rendimento da PAC. Isto para além dos contingentes pautais, do horizonte de dez anos para eliminação dos direitos aduaneiros e de outras normas já previstas no acordo alcançado, para subsectores agrícolas com interesses defensivos na UE como o da carne de bovino⁶¹.

Do ponto de vista concorrencial, a questão da condicionalidade ambiental acrescida dos agricultores europeus em relação aos do Mercosul

60. Gisela Grieger, *op. cit.*, ago. 2019.

61. *Idem*.

só se coloca se ela não estiver a ser paga pelos pagamentos diretos do 1º pilar da PAC, o que, em geral, não é o caso. A burocracia associada aos pagamentos diretos do 1º pilar da PAC e a sua condicionalidade ambiental acrescida, em particular no que refere aos pagamentos dos ecorregimes, é um problema interno de operação da PAC que nada tem a ver com o acordo Mercosul-UE. A PAC, em particular no seu 1º pilar, ainda é uma política muito *top-down* e horizontal, no sentido de não ser baseada em territórios e lugares. Todavia, é verdade que existem diferenças regulamentares agrícolas entre os dois blocos, como as que dizem respeito às autorizações do uso de certos pesticidas, antibióticos, hormonas e fatores de crescimento, que poderiam, a nosso ver, justificar tarifas aduaneiras e restituições às exportações.

A Comissão Europeia e o Conselho de Ministros Agrifish (Agricultura e Pescas) acordaram nos dias 21 e 22 de março de 2024 algumas medidas de ajustamento da PAC que ainda têm de ser aprovadas pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu. As medidas vão no sentido da desburocratização e de uma flexibilidade maior na gestão da condicionalidade ambiental acrescida da PAC. No que diz respeito a matérias de ambiente, clima e não só, os agricultores europeus carecem, em geral, de aconselhamento técnico nos territórios onde operam, nomeadamente no que refere aos serviços ambientais que são chamados a prestar, e são pouco ou nada solicitados a participar, com o saber que têm dos ecossistemas que operam, no desenho dos ecorregimes que é suposto implementarem. São questões que as instituições europeias vão ter de resolver num futuro próximo. Os agricultores franceses são os que mais se queixam do acréscimo da condicionalidade ambiental dos pagamentos do 1º pilar da PAC, a nosso ver, por serem dos agricultores europeus que mais beneficiam dos referidos pagamentos.

Outro problema da PAC, que também não se prende diretamente com o ACL Mercosul-UE, tem a ver com a distribuição dos seus pagamentos entre grandes e pequenas explorações agrícolas. Nesse nível, a PAC tem tido evoluções positivas. Mas, de facto, os pagamentos diretos da política são por área de cultivo. Numa lógica de desenvolvimento sustentável e de aumentar os benefícios da PAC para as pequenas explorações agrícolas, numa próxima reforma dessa política poderia fazer sentido intro-

duzir a figura de pagamentos diretos por UTA. A condicionalidade desses pagamentos poderia ficar associada a objetivos específicos do objetivo de desenvolvimento sustentável 8 (ODS 8), da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU): promover o crescimento económico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos⁶². Mais, à partida, as pequenas explorações agrícolas têm um potencial maior do que as grandes para serem multifuncionais. A PAC deveria ter isso mais em consideração. As garantias de proteção dos preços pretendidas por algumas organizações de agricultores beneficiam mais as explorações agrícolas que mais produzem, isto é, as grandes. E, assim sendo, as referidas garantias não constituem a melhor alternativa para a PAC beneficiar as pequenas explorações agrícolas. É certo que os agricultores europeus operam em cadeias de valor ou abastecimento cujos preços são controlados por terceiros, e a PAC e a política de concorrência europeia deveriam ajudar melhor os referidos agricultores a fortalecerem a sua posição nas cadeias. As recentes medidas acordadas pela Comissão Europeia e o Conselho de Ministros Agrifish também vão no sentido do referido fortalecimento.

O apelo ao protecionismo, no âmbito de cada Estado-membro, num contexto de uma PAC que é financiada pelo orçamento europeu, parece-nos mais difícil de suportar. Isso resulta de uma conjuntura económica que tem sido adversa e também, pelo menos em parte, da influência de forças políticas populistas civilizacionais e etnocêntricas, que tentam tirar partido dos protestos dos agricultores para as respetivas agendas políticas. Mais fácil de suportar é o referido tipo de apelo no contexto da Guerra Rússia-Ucrânia. É que aqui a questão tem a ver com a gestão europeia do apoio ao esforço de guerra da Ucrânia. Os mercados agrícolas de alguns Estados-membros têm sido invadidos por produtos agrícolas ucranianos no âmbito dos acordos estabelecidos entre a UE e a Ucrânia. A título de exemplo, é o caso dos cereais na Alemanha e na Polónia e dos frangos em França. Sem outro tipo de acompanhamento ou intervenção das instituições europeias, os referidos acordos fazem, na prática, incidir o apoio da

62. Ver ODS 8 em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/8>, acesso em: 11 set. 2024.

UE ao esforço de guerra da Ucrânia sobre os agricultores europeus dos referidos Estados-membros que operam nos subsetores agrícolas em causa. Também nesse âmbito as recentes medidas acordadas pela Comissão Europeia e pelo Conselho de Ministros Agrifish tentam dar uma resposta.

A guerra na Ucrânia (e também em Gaza e/ou no Médio Oriente) levanta questões mais vastas sobre a arquitetura institucional europeia que urge resolver. À inflação provocada pela guerra, o BCE reage subindo as taxas de juro e matando procura, ignorando as consequências redistributivas das suas políticas sobre os cidadãos europeus e o seu significado, do ponto de vista de quem está e não está, na UE, a financiar o apoio ao referido esforço de guerra. Parece-nos eticamente inaceitável que a liquidez colocada na banca europeia seja usada por fundos de investimentos a especular com os preços nos mercados de futuros dos cereais e, com isso, a causar inflação⁶³. Também nos parece eticamente inaceitável que as subidas das taxas de juro orientadoras do BCE, para controlar a inflação, sejam parte da justificação dos lucros extraordinários da banca europeia nos últimos tempos⁶⁴, juros que, em simultâneo, atrasam a transição energética e contribuem para acentuar, entre outros, o problema de acesso à habitação a preços acessíveis da larga maioria dos cidadãos europeus. E que dizer, do ponto de vista ético, das manifestações de desagrado do BCE relativamente aos apoios dados pelos Estados-membros a franjas vulneráveis das suas populações por causa da inflação? É inconcebível que a AE continue a ser uma zona monetária incompleta, o pior dos mundos enquanto zona monetária.

Por fim, a questão da segurança alimentar da UE. Em primeiro lugar, não nos parece que seja significativamente posta em causa com o ACL Mercosul-UE, em qualidade e em quantidade, tendo em conta quais são os subsetores agrícolas europeus com interesses ofensivos e defensivos em relação ao acordo. Em segundo lugar, a segurança alimentar da UE deve significar a UE ser capaz de ser autossuficiente nos produtos alimentares que asseguram a referida segurança (em qualidade e em quantidade) em alturas de crise e/ou perturbação do comércio agrícola mundial. Não tem

63. Jayati Ghosh, *op. cit.*, 25 jul. 2022.

64. Paul De Grauwe e Yuemei Ji, *op. cit.*, 8 nov. 2023; *idem*, *op. cit.*, 7 nov. 2023.

de significar, como no passado, produzir excedentes à custa de subsídios aos preços agrícolas para depois ter de pagar os custos com a sua armazenagem, as restituições à sua exportação para o mercado mundial e políticas como o *set-aside*. Em terceiro lugar, ter *stocks* de produtos armazenados para assegurar segurança alimentar por períodos razoáveis (meses) faz sentido e, já agora, poderia constituir uma forma alternativa mais interessante de gerir o apoio da UE ao esforço de guerra da Ucrânia, em vez de o fazer às expensas dos agricultores europeus. Em quarto lugar, uma fração cada vez maior da população da UE vive em cidades (40,2% em 2023, segundo o Eurostat). Há uma nova/velha pequena agricultura urbana familiar, que se desenvolve nas cidades, não reconhecida pela PAC enquanto tal, de génese espontânea ou municipal, multifuncional e que desempenha ou pode vir a desempenhar papéis importantes nas cidades, tanto do ponto de vista ambiental como da segurança alimentar⁶⁵. Especialmente em tempos de crise, essa agricultura urbana, ao permitir o acesso à terra e à produção local de alimentos, ajuda a garantir a segurança alimentar da população europeia, em particular das suas camadas mais vulneráveis.

Conclusão

Este artigo teve como principais objetivos: (i) fazer um diagnóstico dos protestos recentes dos agricultores europeus e enquadrá-los, protestos que podem levar a uma não ratificação pelos parlamentos europeu e nacionais da UE do acordo de princípio Mercosul-UE; (ii) discutir formas de ultrapassar o impasse comercial agrícola causado pelos referidos protestos.

Os resultados obtidos mostram que as causas dos protestos dos agricultores europeus não têm apenas a ver, nem sequer principalmente, com o ACL Mercosul-UE. Têm mais a ver com: (i) a PAC, sua condicionalidade

65. Isabel Martinho da Silva, Cláudia Oliveira Fernandes, Beatriz Castiglione e Leonardo Costa, “Characteristics and Motivations of Potential Users of Urban Allotment Gardens: The Case of Vila Nova de Gaia Municipal Network of Urban Allotment Gardens”, *Urban Forestry & Urban Greening*, vol. 20, n. 1, pp. 56-64, dez. 2016, disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2016.07.014>, acesso em: 23 jul. 2024.

ambiental acrescida e a interação da referida condicionalidade com os seus pagamentos diretos do 1º pilar, em particular, na operacionalização dos ecorregimes, e o cumprimento de legislação ambiental e climática da UE, referente ao uso de pesticidas, antibióticos, hormonas e fatores de crescimento; (ii) a desigualdade dos apoios da PAC dados, entre agricultores dos diversos Estados-membros e entre pequenas e grandes explorações agrícolas, e o facto de os agricultores operarem em cadeias de valor ou abastecimento cujos preços são controlados por terceiros, constituindo seu elo mais fraco; (iii) uma sequência de conjunturas económicas adversas de que se destaca, mais recentemente, a Guerra Rússia-Ucrânia, a inflação e seu controlo pelo BCE e a gestão do apoio dado ao esforço de guerra da Ucrânia por parte das instituições europeias; e (iv) o aproveitamento dos protestos dos agricultores por forças políticas populistas civilizacionais e etnocêntricas da extrema-direita para afirmarem as respetivas agendas políticas.

Do ponto de vista agrícola, o Estado-membro da UE que se tem mais oposto ao acordo é a França. O presidente francês Emmanuel Macron fala de um mau acordo e da necessidade de fazer um acordo melhor. O presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva critica o protecionismo agrícola francês em relação ao acordo⁶⁶. Na prática, o presidente francês não conta com uma maioria no Parlamento francês favorável à ratificação do acordo. Do ponto de vista comercial agrícola, é discutível que o acordo seja mau para os agricultores europeus em si.

Há subsetores agrícolas que ganham com o acordo e outros que perdem e, em cada subsetor agrícola, pequenos e grandes produtores e produtores intensivos e extensivos na utilização de terra podem estar em situações diversas. A carne de bovino é um dos subsetores agrícolas europeus com interesses defensivos, e daí ser afirmado que o acordo é uma “troca de carros por vacas”. Acresce que a maioria dos protestos dos agricultores franceses têm pouco a ver com o acordo e os que têm seriam facilmente ultrapassáveis no quadro dos pagamentos diretos da PAC. Na UE, os agricultores

66. Bryan Harris, “Lula Criticises French ‘Protectionism’ in Dispute over EU-Mercosur Trade Deal”, *Financial Times*, 7 dez. 2023, disponível em: <https://www-ft-com.ezproxy.depaul.edu/content/af95af5c-cc3e-4127-afe2-3b58939e7b09>, acesso em: 15 maio 2024.

franceses são dos que mais beneficiam dos pagamentos diretos do 1º pilar da PAC e, por isso, são dos mais sensíveis à sua condicionalidade ambiental.

Não vemos por isso nenhuma razão de monta, nenhum impedimento comercial agrícola ao ACL Mercosul-UE que seja inultrapassável, nos protestos dos agricultores europeus. Pelo contrário, vemos equívocos a terem de ser esclarecidos e problemas internos, de operacionalização da PAC e de arquitetura institucional da UE, a terem de ser geridos e resolvidos de outra forma. Ou seja, o impedimento a uma possível ratificação do ACL Mercosul-UE não é, essencialmente, agrícola. É certo que a erosão das margens operacionais e rendimentos dos agricultores europeus não ajuda a ratificação do ACL. Mas essa erosão tem outras causas e tem soluções no quadro das políticas da UE que não são caras, tendo em conta o peso do setor agrícola na economia europeia. E, assim sendo, o problema da não ratificação é, do ponto de vista europeu, essencialmente político.

A título de exemplo, questões inerentes às diferentes regulamentações agrícolas, como a possibilidade ou impossibilidade de usar certos pesticidas, antibióticos, hormonas e fatores de crescimento, poderiam ser resolvidas com tarifas aduaneiras e restituições às exportações. Questões redistributivas entre agricultores na UE, associadas ao acordo, seriam facilmente resolvidas no âmbito dos pagamentos diretos da PAC. Questões ambientais e climáticas, como a deflorestação da Amazônia ou o questionar do sentido que faz o comércio de longa distância de produtos agrícolas com um baixo valor acrescentado, poderiam ser resolvidas com instrumentos próprios, como restrições (apoios) à deflorestação (florestação) e impostos às emissões de CO₂. Tudo isso sem prejuízo da essência daquilo que é um ACL.

O que afirmamos anteriormente não significa, da nossa parte, considerar que o acordo de princípio Mercosul-UE alcançado é um bom ou um mau acordo para o Mercosul e para a UE, apenas significa que não faz sentido serem os agricultores europeus a causa da sua não ratificação. O estudo do Institut de l'Élevage⁶⁷ considera que a UE tem a responsabilidade de garantir a consistência do seu comércio com os seus objetivos ambientais, climáticos e sociais. Desse ponto de vista, é discutível até que ponto

67. Institut de l'Élevage, *op. cit.*, maio 2023.

o ACL alcançado ainda constitui um acordo de velha geração na forma como aborda o ambiente, o clima e as questões sociais e também na forma como pode limitar as políticas industriais de que os dois blocos necessitam. Assim sendo, admitimos que possam existir melhorias a fazer no ACL Mercosul-UE alcançado em articulação com as outras políticas, mas essa discussão ultrapassa o âmbito deste artigo.

B) Europa e América Latina:
humanidade comum e
patriotismo terrestre

A democracia perante o desafio populista e iliberal (e sua contestação) na Europa e na América Latina

RENATO JANINE RIBEIRO¹

Será correto entender que a grande ameaça à democracia, hoje, se deveria nomear *democracia iliberal* (que, portanto, confrontaria um bem, que seria a democracia *liberal*) ou, alternadamente, *populismo*? Começarei criticando o uso desses dois termos.

Num livro clássico sobre a história do pensamento político na Idade Média², Walter Ullmann contrapõe uma teoria política descendente, que faria o poder provir de Deus, a uma ascendente, que o apresentaria como subindo do povo. A esta última, chamou *populismo*. Bem mais tarde, ao longo do século xx – para poupar nossos leitores de uma lenta e tumultuada evolução, cheia de eclipses e elipses, da palavra –, o *populismo* veio designar formas políticas, de direita e de esquerda, que apelavam ao povo ou procuravam beneficiá-lo. No Brasil, especialmente, chamou-se *populismo* um tipo de política conduzida tanto por políticos de esquerda, como João Goulart (Jango), o presidente deposto em 1964 pelo golpe, quanto de direita, como Adhemar de Barros e Carlos Lacerda.

O que teriam eles em comum? Antes de mais nada, dirigirem seu discurso ao povo saltando mediações institucionais. O colapso do regime democrático instituído em 1946 teria sido favorecido pelo discurso de Jango e seu cunhado Leonel Brizola (embora os dois discordassem muitíssimo

1. Ex-ministro da Educação do Brasil, presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e professor titular sênior de ética e filosofia política na Universidade de São Paulo (USP).
2. Walter Ullmann, *A History of Political Thought: The Middle Ages*, Baltimore, Penguin Books, 1965; republicado como *Medieval Political Thought*, Harmondsworth, Penguin Books, 1972.

quanto a fins e meios), em especial no ato final, em março de 1964, quando o presidente da República aceitou falar a marinheiros amotinados. Essa atitude representou, aos olhos da casta militar, um inaceitável descompromisso com a disciplina – que constitui uma viga mestra das Forças Armadas, mais do que qualquer compromisso delas com a democracia (como suas cúpulas vivenciam *hoje* a tensão entre democracia e hierarquia, entre o cidadão-soldado e o soldado mero subordinado, fuge ao escopo deste breve ensaio³). Do lado oposto, o dos defensores do *status quo*, o apelo direto a algo que chamavam de *povo*, e que seria uma população dócil, religiosa, visceralmente anticomunista (não o povo de verdade, com suas misérias e necessidades – nem mesmo a população que, segundo pesquisas de opinião da época, majoritariamente apoiava o governo de Jango), implicou que promovessem a derrubada de instituições vitais da democracia, com cassação de mandatos, suspensão de direitos políticos e censura à imprensa, fechamento de casas legislativas, adiamento sucessivas vezes de eleições livres, sem esquecer tortura e tudo o mais. Na verdade, os golpistas de 1964 – como mais tarde os de 2016 – ansiavam por uma intervenção cirúrgica que afastasse os comunistas (ou os petistas) e restaurasse *business as usual*. Nos dois casos, deu ruim: a volta da democracia demorou.

Porém, a palavra *populismo* é má conselheira. Ela serviria, sim, se a aplicássemos a um poder *demótico*, como o historiador inglês Peter Burke propõe em seu *A Fabricação do Rei*⁴ ao distinguir a democracia e o governo demótico dos reis escandinavos contemporâneos do Rei-Sol que, este, não era democrático nem demótico: monarcas que andavam na rua, falavam com o povo. O populismo poderia ser um nome mais novo para o demótico, isto é, uma *polity*, que tem no povo o seu público, mas não o seu protagonista. Nas palavras de dom Pedro I, tarde da noite de 6 para 7 de abril de 1831, duas ou três horas antes de abdicar a coroa brasileira,

3. Em abril de 2024, o comandante da Marinha brasileira, almirante Marcos Sampaio Olsen, se opôs à inscrição do nome de João Cândido Felisberto, o líder da Revolta da Chibata (1910), no Livro dos Heróis da Pátria – sinal claro de que o respeito à cidadania dos soldados rasos continua não sendo garantido nos altos escalões das Forças Armadas.
4. Peter Burke, *A Fabricação do Rei: A Construção da Imagem Pública de Luís XIV*, Rio de Janeiro, Zahar, 1994.

“Tudo farei para o povo, mas nada pelo povo”. O povo poderia ser o beneficiário de uma ação, jamais seu autor. Poderia ser o ouvinte do poder enquanto discurso, jamais seu emissor.

O maior problema dessa palavra, porém, é que ela não tem seu equivalente do outro lado. Não costumamos denunciar poderes como elitistas. Sumiu do léxico político a ideia de elitismo como um mal. Enquanto o populismo é denunciado, o elitismo passa como aceitável – subentende-se que é responsável no trato dos dinheiros públicos, que lida com os *adultos na sala*, para lembrar a impagável expressão de Christine Lagarde, contra os povos na Europa em crise dos anos 2010⁵. Daí que paire sobre a palavra a suspeita razoável de excluir a possibilidade de uma política quer benéfica ao povo, quer emanando dele. No limite, nem mesmo o paternalismo supostamente benevolente do primeiro imperador brasileiro seria tolerado por essa visão neoliberal.

Quanto à ideia de democracia liberal, não tenho dúvidas de seus méritos. Contudo, se o advento da democracia moderna anda junto com o capitalismo – os dois emancipando o indivíduo das tutelas grupais, eliminando os elos clânicos que o prendiam –, a democracia tem um vigor e um futuro maiores que esse modo de produção. Com efeito, a partir de certo momento, as potencialidades democráticas entram em choque com as limitações capitalistas. Basta ver o caso do mercado. A oferta e procura, chamadas por alguns de “lei” da economia, é amplamente utilizada para justificar o aumento de preços. Mas, quando os salários se tornam, eles, a mercadoria escassa, sua elevação é criticada, precisamente, pelos apóstolos do livre mercado. O mercado serve para os proprietários, mas, quando a escassez, que é um de seus fatores na elevação de preços, se aplica aos salários, surgem inúmeras medidas para baixar estes últimos. Temos então dois pesos e duas medidas.

5. Ver Yanis Varoufakis, *Adultos na Sala: Minha Batalha contra o Establishment*, São Paulo, Autonomia Literária, 2019. O livro apresenta o depoimento do ex-ministro das Finanças da Grécia sobre seu enfrentamento com os poderes econômicos centrais durante a crise decorrente do colapso das subprimes. Ver também o filme *Jogo do Poder*, direção: Costa-Gravas, França/Grécia, 2019 (124 min, son., color.), inspirado no livro.

Mais que isso: há o que podemos chamar uma *pulsão democrática*. Lembro um rabisco de Stendhal ao saber da revolução de Pernambuco de 1817, que o entusiasma. Diz ele: “a liberdade é como a peste; enquanto não se lançou ao mar o último pestífero, não se fez nada [contra ela]”⁶. A democracia, ou a liberdade, tem um poder de contágio extraordinário. Empiricamente o constatamos. Toda vez que se tenta autorizar uma liberdade relativa, limitada, ela logo excede essas barreiras. Quantos não são os episódios da História em que se começou uma liberalização de um regime fechado, para depois ele ser atropelado por demandas que se multiplicam! As grandes revoluções assim foram. Queria-se pão, na Paris de 1789, ou pão e paz, na Petrogrado de 1917, e o mundo acabou sendo virado de cabeça para baixo.

Ora, o problema é que o capitalismo não acompanha essa pulsão democrática. É verdade que, ao contrário do que entendem alguns à esquerda, o capitalismo pode ir longe na questão da liberdade pessoal – por exemplo, a crescente igualdade de gêneros em nosso mundo é compatível e até mesmo proporcionada por ele, na medida em que o cerne do capitalismo consiste em libertar o indivíduo do maior número possível de laços e elos sociais. O capitalismo *não* é gêmeo do patriarcado. Contudo, curiosamente e pela mesma razão, o capitalismo não tem muito a dizer sobre o amor e os afetos positivos, os que aproximam as pessoas. O lema dele é a desvinculação do indivíduo em relação a quaisquer amarras.

Um ser assim constituído – um fantasma, impossível na realidade – será talvez plenamente livre, mas dificilmente poderá estabelecer laços com os outros. Digamos que, para esse regime econômico, a relação com o Outro é formada pelo elo, pela corrente, enquanto uma visão mais generosa das relações sociais – aquela que o socialismo propõe – as entende como laços, como nós, como algo livremente criado e, mais que isso, condição mesma para o florescimento das potencialidades de cada ser humano. Para o capitalismo o Outro é um obstáculo, mais que um aliado; mesmo

6. Comentário de Stendhal sobre a “admirável insurreição do Br[asil], talvez a maior coisa que pudesse acontecer”, em 1817, em “Débris du manuscrit”, referente a *Rome, Naples et Florence en 1817*. Cf. Stendhal, *Voyages en Italie*, Paris, Gallimard, 1973 (Bibliothèque de la Pléiade), p. 175 (tradução nossa; grifo nosso).

quando se alia, é sempre com um pé atrás; daí a frase célebre, segundo a qual *minha liberdade termina onde começa a do outro*, ao passo que uma visão mais cooperativa das relações humanas diria *minha liberdade aumenta com a liberdade do outro*. É neste ponto que o liberalismo, por capitalista, encontra seus limites quanto à democracia: nem pode expandir a liberdade nos relacionamentos a ponto de torná-la criativa, construtiva, nem tem como admiti-la nas relações de trabalho, que continuam sob a égide do capital.

Resumindo, então, esta parte: a democracia liberal é uma conquista humana importante, mas o projeto democrático tem de ir além dela; populismo é um termo pejorativo usado para se evitar chamar a extrema direita por seu próprio nome, permitindo ademais insinuar que também a esquerda, sempre que apelar ao povo, será demagógica e autoritária. O que não responde à verdade dos fatos.

Discutindo agora a conjuntura atual, pelo menos naquele espaço geográfico, Europa e Américas, que quase oitenta anos atrás fundou a Organização das Nações Unidas (ONU): primeiro, o que vitaminou tanto a extrema direita? E, segundo, o que podemos fazer ante seu fortalecimento?

A extrema direita ressurgiu, quase do nada, devido à crise de 2008 nos Estados Unidos. (Daí, por sinal, o absurdo que foi a *troika* neoliberal punir os países mais pobres da Europa por uma crise que não se deveu a eles, mas ao centro capitalista.) O mundo é então lançado em distintos graus de recessão. Décadas de avanço democrático (a queda das ditaduras apoiadas pela União Soviética e pelos Estados Unidos, a melhora nas condições de vida mundo afora, tendo seu possível paradigma nos programas sociais dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil) são postas em xeque. Segue-se uma série de retrocessos: o *impeachment* de Dilma Rousseff, o Brexit e a eleição de Donald Trump em 2016, o avanço da extrema direita nas eleições francesas de 2017 e 2022, bem como em várias votações no Chile, governos de extrema direita no Brasil, na Itália e na Argentina, a ameaça de que Trump volte ao poder em 2024. Mas por quê?

Adianto duas razões. A primeira é que nosso tempo dá muita importância ao bem-estar econômico. Isso não é de todo mal: melhor fazer escolhas políticas em nome do bem-estar do que em função de factóides, como (atualmente) o medo de que a esquerda destrua a família. Mas isso

traz um problema, do qual o Brasil de 2015 é um grande exemplo: como a longa política de inclusão social conduzida pelo Partido dos Trabalhadores (PT) entre 2003 e aquele ano foi apresentada como bem-estar material, e não como um valor ético imperativo, no momento em que faltaram os dinheiros, faltou o apoio. E aí entra o segundo fator, que pede uma explicação mais longa: todo o trabalho da modernidade capitalista se baseia na produção do conceito de *interesse*, em inglês a pleonástica forma *self-interest*, às vezes acrescentada de “bem compreendido”. Trata-se de fazer que cada sujeito escolha, racionalmente, o que é melhor para ele, assim entendido o que lhe é mais vantajoso economicamente. O “interesse” é essencialmente econômico.

Antes mesmo do primado da economia, é, por exemplo, o que faz Thomas Hobbes, quando procura tirar o poder das ideologias religiosas para convencer os humanos de que seu maior interesse está em evitarem a morte violenta e precoce⁷. O conceito de interesse supõe assim alguma forma de consciência que dele se tenha.

Aqui, a história do Brasil de 1989 a 2014 mostra uma interessante trajetória: inicialmente, os pobres desorganizados votavam na direita conservadora, o que acontece até 2002, inclusive; porém, após a eleição do primeiro presidente pelo PT, houve um realinhamento – enquanto uma parte da classe média deixava de ser petista, os pobres desorganizados passavam a votar no partido que defendia seus interesses. Aliás, mundialmente, as pesquisas mostram que os pobres tendem a votar mais à esquerda, os ricos, mais à direita. Como há mais pobres do que ricos, isso levaria a esquerda à vitória eleitoral.

Contudo, aqui entra em cena aquilo que a tradição clássica chamaria de fantasmas, ilusões, e que o marxismo qualifica de ideologia: representações mentais que fazem a pessoa voltar-se contra o próprio interesse, produzindo o que outra tradição chama de *servidão voluntária* (Étienne de La Boétie, Wilhelm Reich). É curioso notar que, durante muito tempo, essa visão algo racionalista da política (a da consciência adequada dos próprios interesses) tenha sido a da direita, que denunciava a *demagogia* da esquerda,

7. Desenvolvi este ponto em meu *Ao leitor sem medo*, 2. ed., Belo Horizonte, EduFMG, 2003.

a qual mobilizaria *turbas ensandecidas* ao prometer vantagens irreais à massa, enquanto os liberais, mais sóbrios, lhe ofereceriam ganhos concretos mas parcos. Hoje, porém, viraram por completo as coisas: é a esquerda que propõe uma consciência dos interesses, enquanto a direita, tornada extrema-direita, agita espectros como os de uma sexualidade desabrida, que destruiria a família e ameaçaria a salvação da alma.

Esta explicação, embora simples, parece funcional. Dá conta de dois pontos importantes, um, os interesses reais, outro, a consciência que deles se tenha. Não há política sem esses dois pontos, que podem ou não coincidir. E obviamente os interesses não se resumem aos aspectos econômicos, ao contrário do que uma leitura mais tradicional entenderia. Há interesse dos grupos historicamente discriminados em realizar direitos que não se resumem aos econômicos.

Assim, a pergunta é: como se deu que, nas últimas décadas, um mundo que rumava para a democracia tenha enveredado na direção de autocracias, que a maior parte dos analistas atuais chama (do que discordo, como disse anteriormente) de iliberais e populistas? Discordo da conceituação, mas concordo que exista tal fenômeno de depreciação dos valores democráticos. Aliás, o quase ditador da Hungria, Viktor Orbán, declara sem nenhum pudor que seu país seria uma democracia liberal – ou seja, a expressão não é apenas crítica, ela é reivindicada por alguns líderes autocratas.

Já indicamos tratar-se de uma decorrência da grande crise capitalista de 2008 nos Estados Unidos. Com um futuro reduzido, amesquinhado, cada vez mais povos se desiludem quanto às promessas da democracia, liberal ou social. Digamos que o liberalismo dominou boa parte do mundo de meados do século XIX até a metade do século XX; após a Segunda Guerra Mundial, os *Trinta Anos Gloriosos* instituíram, na maior parte das democracias ocidentais, alguma forma de social-democracia, que se expandiu a partir da década de 1980 com a queda das ditaduras comunistas e americanas – quando até no antigo III Mundo se tentaram políticas social-democratas –; finalmente, desde meados da década de 2010 vivemos a *grande regressão*, nome de um livro para o qual contribuí na edição brasileira⁸.

8. Meu artigo é “O Brasil Voltou Cinquenta Anos em Três”, em Heinrich Geiselberger (org.),

Em síntese, o fenômeno seria simples: uma economia em contração, frequentemente em recessão, não abre lugar para os excluídos se integrem; pior, exclui muitos dos anteriormente incluídos. Somando excluídos históricos e ex-incluídos, tem-se um barril de pólvora. Percebendo que as regras do jogo não lhes dão lugar, estes seguem quem se disponha a virar o tabuleiro.

Abolir as regras do jogo se torna assim uma forte tentação. Como as regras do jogo passam por instituições fortes, a relação direta da massa com o líder – que curto-circuita toda intermediação – se torna um fator central na vida social e política. Voltamos assim, um século depois dos totalitarismos das décadas de 1920 e 1930, a ter líderes autoritários, quase totalitários: Vladimir Putin, Orbán, Trump, Jair Bolsonaro, Javier Milei. Eles não chegam a formar partidos de massa, como os do entreguerras, mas surgem milícias, como em várias cidades do Brasil e nos estados norte-americanos fronteiros com o México. O apelo às armas se difunde. O ódio ao outro, traço essencial do fascismo, ressurge – seja ao imigrante nos países ricos, seja ao migrante nacional, mas de região menos desenvolvida, seja ao homossexual nos países mais pobres. Hipertrofia-se o individualismo: cada um é responsável por seu êxito, ou culpado por seu fracasso. O espírito público desaparece! A religião, sobretudo neopentecostal, tem papel importante nessa ética do sucesso. Os valores generosos do cristianismo são repudiados, assim como o papa Francisco. A violência está sempre iminente.

Podemos vencer esse estado de coisas? A chave de seu sucesso parece estar na vedação do diálogo. Uma lavagem cerebral faz que os adeptos dos políticos reacionários adquiram uma relação problemática com a realidade. A tese da Terra plana, que parece piada, é asseverada por vários deles. Ora, para haver democracia, é preciso termos uma concordância quanto a fatos e quanto a alguns valores. Fatos: a Terra gira em torno do sol, dias e noites se alternam, a temperatura, quem ganhou a eleição, os preços subiram ou não e quanto. Valores: não roubarás, não matarás, não mentirás. O proble-

A Grande Regressão: Um Debate Internacional sobre os Novos Populismos – e como Enfrentá-los, São Paulo, Estação Liberdade, 2019, pp. 315-344.

ma é que uma parte substancial da população veio a repudiar tanto fatos quanto valores. É o que impede o diálogo e, dessa forma, tanto ameaça a democracia – que se fundamenta nele – quanto bloqueia o tratamento, a terapia, se podemos assim chamar a volta a um senso de realidade e a um senso ético daqueles que o extremismo subtraiu do convívio democrático.

O que fazer, então? Somente posso insinuar algumas sugestões. Primeira, é preciso, sem soberba, retomar o diálogo. O desprezo em relação aos que sofreram a lavagem cerebral não ajuda em nada (e propositadamente digo isso formulando uma frase que pode ser vista como soberba). Segunda, é necessário retomar a inclusão. O Brasil constitui um forte exemplo dos pontos positivos e negativos dessa abordagem.

O grande ponto positivo é que, se a exclusão abriu lugar para a mentira e as *fake news*, a reinclusão, por meio de políticas públicas que erradiquem a miséria, a fome e a médio prazo a pobreza, deverá causar o efeito oposto. O ponto negativo é que a experiência brasileira de 2003-2016 mostra que faltou um discurso ético. Enquanto o PT promovia a política ética de mais longo escopo da história brasileira, integrando dezenas de milhões de pessoas, fazendo pelo menos um quarto da população nacional sair da miséria, ele não transformou essa realização – ímpar pelo menos nos tempos recentes – em tema ético. A vitória sobre a fome aparecia como conforto, como bem-estar, não como um valor moral. Quantos não foram os discursos em que o presidente Lula celebrou a melhora das condições de vida, sem duplicá-la com um juízo de valor.

Tanto assim que pôde a oposição ao PT, desde 2004-2005, fazer algo inédito no enfrentamento a esse partido: apresentá-lo como antiético. Antes, o PT aparecia como tão ético que seria incapaz de governar; mas, ao governar, e bem, foi acusado de corrupto. Faltou ao PT a cartada da decência. Enquanto a oposição o acusava de antiético porque desviaria dinheiro, o PT não soube dizer que promovia a mais intensa ação ética da história brasileira ao tirar dezenas de milhões da miséria e da fome. Proporcionalmente, não conheço experiência igual. Mas, ao deixar essa mudança como um ganho de conforto, não como uma ação ética, ele abriu o flanco para os ataques – em nome de uma ética conservadora e, pior, mentirosa – e não assegurou o apoio das bases que ele mesmo tinha fortalecido. Aliás,

o raciocínio de alguns líderes do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), a oposição ao PT, era que, uma vez extraídos da miséria, os eleitores que então constituiriam uma “nova classe média” iriam votar no outro partido⁹. Na verdade, foi pior: parte deles foi sufragar a extrema direita. Em suma, o PT deixou de lutar, uma vez no governo, pelos corações e mentes.

Desnecessário dizer que, nessa luta, o antigo PSDB sempre se empenhou menos. Ou, melhor dizendo, o partido tucano, que se dizia social-democrata no nome, apresentava-se como a agremiação da honradez e competência, qualidades que, embora meritórias, não entusiasмам; em vez de metáforas como as de Lula, orador inspirado, citava as duas éticas de Max Weber, que durante o governo de Fernando Henrique Cardoso conheceram várias edições no Brasil. Se o PT deixou de disputar a liderança ética quando poderia tê-lo feito, o PSDB ficou sem chão político de modo mais geral – especialmente quando o PT, algumas de cujas alas tinham namorado a ideia de ser ele um partido revolucionário, assumiu na prática o papel de partido social-democrata, o que o PSDB era no nome, mas não mais na ação¹⁰.

Esse é o combate talvez principal hoje: a luta pelo imaginário. Se a detecção racional dos interesses não é suficiente para superar os factoides manipulados pelas redes sociais que a extrema direita domina, isso se deve ao fato de que, em última análise, nossas escolhas são mais emocionais do que racionais. É no plano do afeto que devemos investir. Mas não o afeto

9. Ver Fernando Henrique Cardoso, “O Papel da Oposição”, *Interesse Nacional*, 1^o abr. 2011, disponível em: <https://interessenacional.com.br/o-papel-da-oposicao/>, acesso em: 28 maio 2024.
10. Ver a passagem de um artigo de Gustavo Franco, presidente do Banco Central no governo do PSDB, publicado semanas após a vitória de Dilma Rousseff nas eleições presidenciais, para uma visão, digamos, bizarra do que seria social-democracia: “A social-democracia que os tucanos traziam, e cuja expressão mais clara era a estabilidade da moeda, definia um projeto tão simples quanto inovador: num país de privilégios e igrejinhas, onde a parte ‘vertebrada’ da sociedade estava embriagada de patrimonialismo, revolucionário era reorganizar a economia a partir de regras universais, onde a lei era a mesma para todos, e a moeda despolitizada” (Gustavo Franco, “Saudades do PSDB com um Projeto Político Nítido”, *Folha de S. Paulo*, 28 nov. 2010, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2811201015.htm>, acesso em: 28 maio 2024). É verdade que ele reconhece que “outros filiados podem ter ideias diferentes”, mas mesmo assim estamos diante de uma definição *sui generis*.

antirracional, o afeto do ódio, e sim o das paixões positivas, a amizade, o amor, o que aproxima, não o que repele. Penso que essa ação deve começar na educação infantil, fortalecendo os jogos de cooperação, aqueles que melhor podem fundar o restabelecimento do laço e do tecido sociais, hoje em tão grande crise; pode também se dar por meio do desporto, sempre apostando na cooperação como mais importante do que a competição. E, com esta proposta paro por aqui, convicto de que é possível dar-lhe continuidade.

Desafios à democracia liberal na Europa

GONÇALO MARCELO¹

Introdução

Este artigo tem como objetivo promover uma reflexão em torno dos desafios à democracia liberal na Europa. Grande parte desta reflexão, feita a partir de um ângulo teórico devedor da filosofia social e política, é na verdade de âmbito mais geral, explorando algumas das relações entre a democracia, a liberdade, os direitos humanos, a participação política e os diferentes desafios (do neoliberalismo à extrema-direita, passando pelas tendências tecnocráticas e epistocráticas) que, na verdade, se podem verificar noutros contextos regionais. Assim, ler-se-á com certeza com

1. Investigador do Centro de Estudos Clássicos e Humanísticos (CECH) e docente na Faculdade de Letras, ambos da Universidade de Coimbra (Portugal). Esta pesquisa foi financiada por fundos nacionais por meio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia com o contrato de norma transitória assinado ao abrigo do DL57/2016 (DOI: <https://doi.org/10.54499/DL57/2016/CP1370/CT0021>) e projeto estratégico do CECH (UIDB/00196/2020). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7779-4190>. Uma primeira versão de parte da segunda secção deste artigo foi apresentada sob a forma de comunicação no painel “Os Valores: Liberdade e Justiça Social”, no seminário internacional 50 Anos da Revolução dos Cravos em Portugal: Que Herança Comum? Que Futuro?, acolhido pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP), nos dias 7 e 8 de março de 2024, e organizado no âmbito das atividades da Cátedra José Bonifácio. Gostaria de deixar um agradecimento pessoal a Álvaro Vasconcelos, bem como a todas as instituições (IRI-USP, Consulado Geral de Portugal em São Paulo e Sesc São Paulo) pelo generoso apoio que possibilitou a realização do evento e a minha deslocação a São Paulo.

interesse o artigo da autoria de Renato Janine Ribeiro², cujo âmbito de análise compara a Europa e a América Latina, e poder-se-á questionar até que ponto também nesse contexto tais problemas se levantam. No caso do meu artigo, e pesem embora as reflexões de carácter mais teórico e de aplicação mais generalizada, os exemplos serão sobretudo europeus e, nomeadamente, analisando o contexto da União Europeia (UE). É evidente que a Europa não se reduz à UE e, dentro deste quadro, é preciso ter em conta a relação entre os desafios internos à UE e a situação geopolítica na restante Europa, nomeadamente no que diz respeito à Europa de Leste e à guerra na Ucrânia. Esse contexto não será esquecido, ainda que grande parte da análise foque a UE.

Tendo em conta esse objetivo geral, o artigo explora temas em três secções. Na primeira secção, é analisada a própria definição de democracia liberal e a sua relação com a problemática dos direitos humanos (DH), sobretudo tal como foi apropriada no projeto da UE. Com Chantal Mouffe³, ver-se-á de que forma a democracia liberal, muitas vezes dada como garantida, é na verdade uma criação histórica que nada tem de evidente, sendo contingente e frágil, e analisar-se-á a sua relação com os direitos humanos enquanto base normativa e inspiradora de movimentos sociais na UE.

Na segunda secção é abordado o contexto das últimas décadas de democracia, e as reações à ela, na Europa. Começa-se por abordar a Revolução dos Cravos, de 25 de abril de 1974, em Portugal e a vaga de democratização inspirada por ela internacionalmente. Em seguida, o artigo foca ameaças contemporâneas à democracia, consubstanciadas, por um lado, na tecnocracia neoliberal e, por outro, na ascensão da extrema-direita.

A terceira secção aborda o chamado “problema epistémico da democracia” na sua relação com a polarização política. Com efeito, e embora seja de uma natureza diferente dos desafios analisados na secção anterior, a polarização constitui outro tipo de problema hoje, alimentado por dinâmicas de formação de crenças que muitas vezes não são epistémica-

2. Ver, neste volume, Renato Janine Ribeiro, “A Democracia perante o Desafio Populista e Illiberal (e Sua Contestação) na Europa e na América Latina”.
3. Chantal Mouffe, *For a Left Populism*, Londres/Nova York, Verso, 2018.

mente racionais. Logo, pode dizer-se que a qualidade da informação e a aquisição do conhecimento são hoje em dia um dos desafios aos quais as democracias têm de prestar atenção, se quiserem manter-se vitais. A secção aborda também a relevância da sociedade civil no âmbito daquilo a que proponho chamar o paradoxo da participação. Em teoria, maior participação política é um indício de qualidade democrática mas, em certos contextos, a diminuição da abstenção tem também significado um reforço de tendências antidemocráticas, e este é um paradoxo que urge enfrentar.

Democracia, liberalismo e direitos humanos: uma associação contingente e contestada

O diagnóstico sobre a vitalidade global das democracias em 2024 é certamente muito diferente daquele que podia ser feito há três décadas. De acordo com o Democracy Index, produzido pela *Economist Intelligence Unit*, divisão do The Economist Group (marcadamente liberal), em 2023 apenas 24 países do mundo se qualificavam como “democracias plenas”, o que corresponde a 14,4% dos países do mundo e apenas 7,8% da população mundial. Se lhes juntarmos os Estados considerados “democracias com falhas”⁴, o indicador coloca 45,4% da população a viver em regimes democráticos, ainda menos de metade da população global. Todos os outros países são considerados ou “autoritários” ou “híbridos”. Poder-se-iam discutir os critérios que presidem a essas distinções, mas este retrato apenas ilustra uma sensação que se pode constatar empiricamente no “ar do tempo”: a de que as democracias estão, hoje, em crise.

Situação completamente distinta era sentida, sobretudo no Atlântico Norte, na década de 1990, quando, após as vagas de democratização das décadas anteriores, que tinham visto Portugal, Espanha e Grécia torna-

4. São 29,9% de países, onde habita 37,6% da população mundial. Cf. “Democracy Index: Conflict and Polarisation Drive a New Low for Global Democracy”, *Economist Intelligence*, 15 fev. 2024, disponível em: <https://www.eiu.com/n/democracy-index-conflict-and-polarisation-drive-a-new-low-for-global-democracy/>, acesso em: 31 maio 2024.

rem-se democracias e aderirem à UE e, posteriormente, o muro de Berlim cair e a União Soviética dissolver-se, se acreditara que a marcha da democracia era imparável. Essa posição era baseada na crença da superioridade de uma forma específica, tornada dominante, da democracia, e da qual é inseparável a qualificação “liberal”. Por sua vez, no cerne dessa crença existiam três ordens de razões: a adesão ao valor da liberdade enquanto núcleo normativo superior a outros valores (como o da igualdade); a desapareição de um regime político e opositor ideológico forte, com a queda da União Soviética; a ideia segundo a qual as democracias liberais seriam insuperáveis por estarem mais de acordo com uma “natureza humana” atraída pelas possibilidades do mercado livre. Na longa marcha do progresso da história, uma vez abertas as portas da democracia, o retrocesso parecia impossível, porque não era “natural”.

Significa isso que a democracia liberal era sentida como um dado adquirido, e a sua expansão ao resto do mundo uma questão de tempo. Ora, aquilo que hoje em dia se percebe é que esta forma específica de democracia, a democracia liberal, não está minimamente garantida nem sequer é consensual. Como nota Mouffe, quando se fala de democracia na Europa, geralmente tende a tomar-se o modelo ocidental como se ele fosse o único, embora apareça descrito com uma variedade de qualificações diferentes: democracia representativa, constitucional, liberal ou pluralista⁵. Mas ele é fruto de um contexto histórico específico, o das lutas contra os regimes absolutistas que de alguma forma juntaram democratas e liberais⁶ e, mais do que isso, é palco de uma tensão constitutiva. Isso porque, como argumenta Mouffe, o modelo de democracia liberal resulta de uma articulação contingente entre duas tradições políticas diferentes. Por um lado, temos a tradição do liberalismo político, marcada pela constituição do Estado de direito, separação dos poderes e defesa da liberdade individual; por outro, a tradição democrática, centrada nas ideias de igualdade

5. Chantal Mouffe, *op. cit.*, 2018, p. 13.

6. Crawford B. Macpherson, *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 1977, *apud* Chantal Mouffe, *op. cit.*, 2018, p. 13.

e soberania popular⁷. Assim, não há na democracia liberal nada de “necessário”, porquanto não há nenhuma ligação objetiva na associação dessas duas tradições díspares. Por conseguinte, ela deve ser tomada como “uma articulação histórica contingente”⁸.

Pois bem, a marca de contingência da democracia liberal significa, também, que ela pode muito bem ser uma forma histórica que um dia seja abandonada. A democracia liberal pode acabar. E isso acentua-se, em tempos como os nossos, em que a sua fragilidade se torna mais patente. Também em relação a esse aspeto, a teoria agonística da democracia de Mouffe revela-se interessante para entender de que maneira as configurações que a democracia liberal assume se podem tornar uma ameaça para a sua própria viabilidade. Segundo Mouffe, a tensão entre democracia e liberalismo é marcada por um “processo constante de negociação” entre as forças políticas (geralmente consubstanciadas na fronteira tradicional entre esquerda e direita) que se reclamam dessas tradições e que, cada uma, visa a hegemonia⁹. Para Mouffe, a negociação é “agonística” porque envolve sempre algum grau de conflito¹⁰ e, ao longo da história da democracia liberal, assistem-se a momentos diferentes em que, dentro das democracias liberais, uma das tradições ganha ascendência sobre a outra, ou vice-versa.

O que acontece neste momento, que Mouffe designa como “momento populista”, é que, segundo a autora, estamos a assistir aos resultados perniciosos de décadas de uma tendência tornada dominante nas democracias liberais, a do neoliberalismo. Mouffe descreve o neoliberalismo como uma formação social que articula determinada interpretação da democracia liberal com o capitalismo financeiro e que, em seu entender, se tornou “pós-democrática”¹¹ no sentido em que tornou as democracias liberais muito mais liberais do que democráticas em sentido substantivo, porquanto a política do “não há alternativa” se tornou um forte constrangimento ao exercício de uma democracia mais vigorosa. Para a

7. Chantal Mouffe, *op. cit.*, 2018, p. 13.

8. *Idem, ibidem* (tradução nossa).

9. *Idem, ibidem*.

10. *Idem*, p. 14.

11. *Idem, ibidem*.

autora, a democracia liberal em modo neoliberal esvaziou a democracia, reduzindo-a à mera existência de eleições livres e à defesa dos direitos humanos¹².

Voltaremos a essa ameaça à democracia liberal na próxima secção. Mas foquemo-nos, por ora, na questão dos direitos humanos, tendo em conta a sua importância para a definição do projeto europeu. É sobejamente conhecido o contexto da moderna Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), surgida enquanto resposta à barbárie nazi. Também não é preciso recordar aqui todo o aparato de direito internacional entretanto construído em torno dos direitos humanos nem a forma como, em muitas circunstâncias, eles se foram tornando objeto de um consenso alargado de um ponto de vista nominal mas, por vezes, sem grandes consequências na prática (tornaram-se “letra morta”), ou a forma como, ainda noutras circunstâncias, se pôde instrumentalizar a causa de defesa desses direitos para se justificar intervenções militares com propósitos completamente distintos.

Os próprios direitos humanos e a sua alegada universalidade são, hoje, talvez menos consensuais que outrora, sobretudo quando se têm em contas as decisões políticas que se teria de tomar para verdadeiramente se fazer jus a uma defesa consistente deles. Mas isso é especialmente problemático para a Europa, porquanto o projeto inicial da UE pretendia ser simultaneamente três coisas: um projeto de paz, de prosperidade (consubstanciada na liberdade de mercado e no “doce comércio”) e de uma democracia ancorada em Estados de direito respeitadores dos direitos humanos. Assim, e particularmente para o caso europeu (muito mais do que no caso dos Estados Unidos, por exemplo), a evolução do Estado de direito no âmbito do modelo de democracias liberais adotado encontrou nos direitos humanos uma boa parte do seu aparato jurídico. No passado, a Europa fez um uso de *soft power* tentando exercer influência por meio do seu exemplo. Mas para esse uso ser eficaz, tinha de estar ancorado na crença de que a sua alegada exemplaridade passava por respeitar os direitos humanos, em primeira instância, dentro das suas próprias fronteiras. De todo o modo,

12. *Idem, ibidem.*

esse *modus operandi* justificava a condicionalidade, muitas vezes verificada, de investimentos e subvenções em outros pontos do mundo, que obrigava ao respeito por esses mesmos direitos humanos.

Pesem embora as reservas que se possa ter em relação à própria noção de direitos humanos universais¹³ ou aos maus usos que dela podem ser feitos, a verdade é que a existência dessa noção é um instrumento fortíssimo de reivindicação moral e mobilização, permitindo a muitas vítimas aperceber-se de que a sua condição é injusta e porventura não será inelutável, bem como a inúmeros movimentos sociais e organizações não governamentais (ONGs) avançar as suas lutas em prol de justiça e transformação social. Mas aquilo a que se assiste hoje em dia com o surgimento das ameaças à democracia liberal, e nomeadamente com a ascensão da extrema-direita que será vista mais em detalhe na próxima secção, é um conjunto de cedências institucionais em matéria de direitos humanos, dada a influência de agendas reacionários, por sua vez contestadas pelo ativismo que se reclama dos direitos humanos.

Vejam-se dois exemplos, as migrações e os dois principais conflitos armados que ocupam a agenda internacional. A crise migratória provocada pela instabilidade no Médio Oriente fez com que a travessia do Mediterrâneo fosse para muitos migrantes e requerentes de asilo uma tentativa desesperada de chegar à Europa em embarcações precárias com enorme risco à vida, à mercê de traficantes. Numa década isso significou a perda de perto de 30 mil vidas¹⁴ e tornou a UE muito mais próxima de um pro-

13. É impossível abordar aqui esse ponto em toda a sua complexidade. Mas, para além da alegada distância entre a teoria e a prática (direitos proclamados mas muitas vezes desrespeitados) e da possibilidade de instrumentalização para outros fins (como intervenções militares), existem também reservas filosóficas à noção de direitos universais que façam abstração de um reconhecimento efetivo nos seus contextos de aplicação, bem como ao especismo e essencialismo que os possam tentar ancorar em qualquer noção de “natureza humana”. Porém, nenhuma dessas críticas, cuja legitimidade deve ser reconhecida, impedem o reconhecimento do carácter central dos direitos humanos (que também não precisam que se apele à “natureza humana”. Cf. Richard Rorty, “Human Rights, Rationality, and Sentimentality”, em Richard Rorty, *Truth and Progress: Philosophical Papers*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 167-185) como bússola normativa.

14. Entre 2014 e o final de maio de 2024, a contabilidade cifrava-se em 29 805 mortes. Cf. In-

jeto securitário do que exemplo de acolhimento e proteção de direitos humanos. O Novo Pacto para as Migrações e Asilo, aprovado em abril de 2024, reforça a vigilância das fronteiras externas da UE e, como assinalaram 56 ONGs numa carta aberta, é uma ameaça aos direitos humanos dos migrantes, incluindo a possibilidade de deportação para países onde corram risco de violência, tortura e detenção arbitrária¹⁵.

É preciso dizer que, ainda assim, uma solidariedade muito maior existiu no caso do acolhimento de refugiados ucranianos após a invasão russa da Ucrânia, em fevereiro de 2022. Tendo-se ativado a Diretiva de Proteção Temporária da UE em março de 2022, até novembro de 2023, mais de 4,2 milhões de refugiados ucranianos tinham se beneficiado de acolhimento na UE. Em geral, a solidariedade da UE com a Ucrânia tem sido assinalável, providenciando apoio humanitário, financeiro e militar, o que também se compreende, tendo em conta os seus interesses geoestratégicos e a significativa ameaça que a Rússia significa para a fronteira leste da UE. Contudo, se a condenação à invasão russa foi total, tal condenação não se estendeu com a mesma veemência à intervenção militar de Israel em Gaza, em resposta ao ataque terrorista do Hamas de 7 de outubro de 2023. No final de maio de 2024, já se contavam mais de 36 mil mortes em Gaza, com uma enorme percentagem de mulheres e crianças.

Para a UE, estar à altura da sua aspiração de manter os direitos humanos como componente fulcral da sua identidade implicaria a adoção de uma política migratória mais acolhedora e que verdadeiramente protegesse a dignidade dos migrantes e requerentes de asilo, bem como um papel bastante mais ativo para a obtenção da paz no Médio Oriente. Há, no entanto, que distinguir dois níveis, o institucional e o da sociedade civil. Com efeito, a defesa dos direitos humanos continua uma reivindicação de organizações com visibilidade e capacidade de influência, como a Amnistia Internacio-

ternational Organization for Migration (IOM), *Missing Migrants Project*, 2024, disponível em: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>, acesso em: 31 maio 2024.

15. Pode consultar-se a carta em Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (Picum), “Over 50 NGOs Pen Eleventh-hour Open Letter to EU on Human Rights Risks in Migration Pact”, 18 dez. 2023, disponível em: <https://picum.org/blog/open-letter-eu-human-rights-risks-migration-pact/>, acesso em: 31 maio 2024.

nal, e é abraçada por estudantes (como se vê nos acampamentos a favor da causa palestina) e ativistas. As suas hipóteses de sucesso na alteração das políticas europeias serão talvez reduzidas, mas isso não significa que a reivindicação e a mobilização estejam ausentes a este nível.

O legado da vaga de democratização e as suas ameaças: tecnocracia neoliberal e ascensão da extrema-direita

A propósito da vaga de democratização na Europa das décadas de 1970 em diante a que aludi anteriormente, olhemos para o evento que de alguma forma a iniciou e que agora celebra o seu cinquentenário. A Revolução do 25 de Abril de 1974 em Portugal representou um corte radical em relação à ditadura do Estado novo. Dizer isso e enfatizar o momento do corte não implica que se ignore o contexto que o precedeu, incluindo o papel importantíssimo da resistência política interna ou das lutas de libertação em África. Mas implica reconhecer o carácter fundador, pelo menos em termos de imaginário simbólico, do “dia inicial inteiro e limpo”, nas palavras de Sophia de Mello Breyner¹⁶.

Do ponto de vista interno das conquistas dos diversos tipos de liberdade que o 25 de Abril acarretou, e do significado histórico de cada um dos momentos que sucederam ao 25 de Abril, faz sentido distinguir o período revolucionário propriamente dito em 1974-1975, durante o chamado Processo Revolucionário em Curso (PREC), e que termina a 25 de novembro de 1975, do período de transição para a democracia liberal, e que se inicia logo em seguida, e da sua consolidação, que depois se constrói na década de 1980, com evidente apogeu no processo de adesão à UE e subsequente integração institucional à entidade.

É mais ou menos evidente que o 25 de Abril marcou, de forma espontânea e ainda antes da Constituição da República Portuguesa de 1976, uma

16. Cf. Sophia de Mello Breyner Andresen, “25 de Abril”, em *O Nome das Coisas*, Lisboa, Assírio e Alvim, 2015 [1977], p. 53: “Esta é a madrugada que eu esperava / O dia inicial inteiro e limpo / Onde emergimos da noite e do silêncio / E livres habitamos a substância do tempo”.

imensa conquista no que diz respeito às liberdades políticas, incluindo a liberdade de expressão e de associação, inerentes às democracias liberais. Mas desde o início ficou claro que, no contexto de uma sociedade muitíssimo pobre e muito pouco instruída, com fortes divisões marcadas pelo domínio colonial e pelas tensões de classe e com quase total ausência de mobilidade social, a liberdade política que se viria a consagrar seria sempre incompleta sem os direitos sociais necessários para o exercício de uma liberdade real. Dessa visão de liberdade não estava, portanto, de forma alguma ausente o ideal da igualdade, e não se pode ignorar o papel que a conflitualidade social durante o PREC teve na defesa de tal ideal¹⁷.

A forma institucional como essa visão da liberdade se foi paulatinamente implementando em Portugal foi, por um lado, possibilitada pela Constituição bastante progressista de 1976 e que consagrou um conjunto muito substantivo de direitos, liberdades e garantias, incluindo direitos económicos e sociais, tais como, para citar apenas alguns, o direito à saúde, à educação ou à segurança social. Por outro lado, a sua efetivação concreta passou, em linha com o desígnio constitucional, pela criação de uma forma de Estado-providência, vulgo Estado social, que, apesar de todas as suas fragilidades ainda hoje evidentes, criou o acesso universal aos cuidados de saúde, à proteção universal na doença, velhice ou desemprego, e um notável progresso na educação da população portuguesa.

Esse Estado social tem características muito próprias, uma vez que arancou com três décadas de atraso em relação à generalidade dos Estados sociais europeus, formados no pós-Segunda Guerra Mundial e que, na década de 1970, com o choque petrolífero e a ascensão dos líderes políticos neoliberais, começava já a ser posto em causa na Europa e nos Estados Unidos. O ponto que importa aqui sublinhar é o desta identificação da liberdade com a sua vertente social e que, pode-se argumentar, con-

17. A propósito do papel da conflitualidade social durante 1974-1975, nomeadamente as imensas greves e reivindicações sociais, e até mesmo a possibilidade de profunda alteração na estrutura da propriedade e da administração do trabalho que estava pressuposta nas experiências de ocupações e autogestão, e nomeadamente do operariado industrial, ler-se-á com proveito a obra da historiadora Raquel Varela, *a História do Povo na Revolução Portuguesa: 1974-1975*, Lisboa, Bertrand, 2014.

tribuiu, pelo menos no final da década de 1970 e boa parte da década de 1980, para certa hegemonia de uma visão de liberdade aliada à igualdade e à justiça social, que é reclamada pela esquerda política em Portugal, e que é um legado do 25 de Abril. Daí advém a identificação da democracia com as conquistas sociais. Como defende Filipe Carreira da Silva, “para muitos portugueses, a democracia ou é social ou não é democracia. Tanto ou mais do que eleições livres e justas, é com os frutos do Estado-providência e a criação dos direitos sociais que lhe dão expressão que os portugueses tendem a identificar a democracia”¹⁸.

O que aconteceu, entretanto, é que, na altura em que em Portugal se atravessava um período revolucionário e, posteriormente, se consolidava a transição para a democracia liberal, noutros pontos do globo (nos Estados Unidos, na Grã-Bretanha, no Chile etc.), começavam a criar-se as condições de possibilidade para uma nova hegemonia pós-keynesiana, precisamente aquela que viria a ser encarnada no neoliberalismo¹⁹ ao qual já se aludiu anteriormente. Porquanto pode ser considerado mais do que um conjunto de políticas públicas e uma peculiar relação com o Estado e os mecanismos de regulação financeira, contendo também uma vertente ideológica, reclamando-se dos valores do antigo liberalismo político, pode dizer-se que o neoliberalismo recupera uma noção de liberdade em sentido negativo (liberdade de interferência externa), cuja principal expressão é a liberdade económica (liberdade de mercado) e cujo cerne é o indivíduo incentivado a uma competitividade justificada por uma visão meritocrática.

Se, como vimos na secção anterior, a democracia liberal é uma construção frágil e hoje em dia ameaçada, e se ela depende sempre da interpreta-

18. Filipe Carreira da Silva, *O Futuro do Estado Social*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013, pp. 27-28. No entanto, e sendo certas as conquistas do 25 de Abril, seria demasiado otimista pressupor que a forma Estado-providência traria por si só justiça social, não só porque o ideal de justiça tem múltiplas dimensões e pode ser interpretado de diferentes maneiras como também porque grande parte dos nossos desafios hoje, em termos de justiça, não podem ser resolvidos meramente dentro do paradigma vestefaliano do Estado nacional, como comprova, por exemplo, o problema dos direitos dos migrantes.
19. Para uma boa introdução ao neoliberalismo e às suas condições de possibilidade históricas, evolução e consequências, cf. João Rodrigues, *O Neoliberalismo Não é um Slogan, uma História de Ideias Poderosas*, Lisboa, Tinta-da-China, 2022.

ção que a cada momento se faz da forma como se conjugam a tradição da democracia, igualdade e soberania popular, com a tradição do liberalismo, poder-se-ia dizer que o legado do 25 de Abril e da vaga de democratização que inspirou está em clara tensão com o modelo neoliberal entretanto tornado hegemónico. E também que, em certo sentido, a outra ameaça à democracia liberal que geralmente se menciona, a da extrema-direita anti-democrática e do populismo de direita, está com ela intimamente relacionada, porquanto entre as causas do descontentamento aproveitado pelos movimentos populistas por vezes se contam causas sociais e económicas fomentadas pelo próprio neoliberalismo.

Importa perceber tal relação. Uma das marcas da democracia é uma visão da política como estando inerentemente aberta a possibilidades alternativas. Mas essa visão está em tensão com as visões da política que, pretendendo objetivar a decisão política e desarmar o peso da deliberação de alternativas, a assimilam a um ato técnico. Essa conceção tecnocrática da política é outro marco do neoliberalismo, e essa característica assumiu formas muito específicas dentro da UE, nomeadamente no que diz respeito à condução da sua governança económica e à forma como esta se encontra atravessada por dinâmicas de poder que são um constrangimento a um exercício verdadeiramente democrático entre pares, o que se tornou claro durante a crise das dívidas soberanas.

Um exemplo privilegiado dessa dinâmica é o funcionamento do Eurogrupo, o conselho de ministros das Finanças dos países da UE que adotaram o euro como moeda única. Trata-se de um órgão que não tem legitimidade assente nos tratados da UE, mas que, no entanto, detém significativo poder na definição da política económica dos Estados, sem que esse poder seja acompanhado por mecanismos de responsabilização (*accountability*) adequados. Durante a crise das dívidas soberanas, criou-se uma divisão entre países “devedores” e “credores”. Nesse contexto, as políticas vertidas nos memorandos de entendimento com os países “resgatados” pela *troika* (composta de Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional), com a sua alegada objetividade técnica, sobrepuseram-se à deliberação de políticos com mandato democraticamente legitimado, como foi o caso do governo grego liderado pelo Syriza, em 2015. Nisto,

foram auxiliadas por um Eurogrupo cuja dinâmica mostrou ser menos de cooperação democrática e mais de palco de lutas de poder baseadas em interesses em competição, na qual os mais fortes (no caso, a Alemanha e os seus aliados) impuseram a sua vontade²⁰.

Noutro contexto, argumentei que a crise das dívidas soberanas tornou clara esta tendência, já de si presente na arquitetura institucional da UE, e sobretudo da zona euro: a da submissão da deliberação democrática aos imperativos tecnocráticos neoliberais, naquilo que pode ser simultaneamente qualificado como uma dinâmica de despolitização²¹. Ela obtém-se pela invasão de imperativos provenientes da esfera económica na esfera política, tornando impossível manter as duas esferas autónomas uma da outra e abrindo a porta a uma influência excessiva junto do poder político por parte de quem detém poder económico.

Existem pelo menos duas ligações significativas entre esse fenómeno e a ascensão do populismo e da extrema-direita. A primeira tem que ver com a naturalização das desigualdades permitida pelo ideário neoliberal, e com o descontentamento gerado junto dos menos favorecidos dentro dessa lógica; já a segunda prende-se com a perceção de captura do interesse público por uma política “à porta fechada”, feita por “elites” em detrimento do “povo”, agudizada pelo sentimento de que o voto popular pouco conta

20. A propósito de todo esse período e daquilo que revelou sobre a natureza do funcionamento da UE na altura, ler-se-á com proveito o relato de Yanis Varoufakis, *Comportem-se como Adultos: A Minha Luta contra o Establishment na Europa*, Lisboa, Marcador, 2017.
21. Cf. Gonçalo Marcelo “Progressive Politics within the EU’s Fiscal Orthodoxy: Lessons from the Portuguese ‘Contraption’”, em Meike Schmidt-Gleim, Ruzha Smilova e Claudia Wiesner (orgs.), *Democratic Crisis Revisited: The Dialectics of Politicisation and Depoliticisation*, Baden-Baden, Nomos, 2022, pp. 289-308. Sobre a economia política do euro e a naturalização dos imperativos técnicos que na verdade escondem lutas de poder, cf. Wolfgang Streeck, “Why the Euro Divides Europe”, *New Left Review*, n. 95, set.-out. 2015, disponível em: <https://newleftreview.org/issues/ii95/articles/wolfgang-streeck-why-the-euro-divides-europe>, acesso em: 16 jul. 2024; sobre a influência do projeto neoliberal na Europa, cf. Bastiaan Apeldoorn, Jan Drahoekoupl e Laura Horn, *Contradictions and Limits of Neoliberal European Governance: From Lisbon to Lisbon*, Londres, Palgrave Macmillan, 2009; sobre a forma como a invasão da esfera económica na política pode ser considerada um problema normativo no âmbito da teoria da justiça, cf. Michael Walzer, *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*, Nova York, Basic Books, 1983.

porque, no fundo, o “jogo” político já está decidido à partida. E é a essa perda de energia democrática que um autor como Colin Crouch associa o risco da “pós-democracia”²². Por conseguinte, tecnocracia neoliberal e ascensão do populismo e da extrema-direita são duas ameaças paralelas, por vezes claramente diferenciadas nas suas propostas (quando a extrema-direita populista tenta ter um discurso social, caso histórico do Reagrupamento Nacional em França), outras vezes associando-se numa lógica complementar (caso das plataformas de Donald Trump ou Jair Bolsonaro), mas, em ambos os casos, claramente ligadas entre si.

E é nesse contexto que a extrema-direita tem apresentado uma tendência de crescimento na Europa (antecipando-se que se mantenha nas eleições europeias de junho de 2024), levando até a criação de alegadas “democracias iliberais”, como no caso da Hungria de Viktor Orbán, que tanto tem feito para tentar bloquear a política europeia. Importa ainda referir que existem ligações significativas entre diversos líderes (Matteo Salvini, Marine Le Pen) e partidos de extrema-direita (como a Alternativa para a Alemanha; em alemão, Alternative für Deutschland [AfD] na Alemanha) e a Rússia de Vladimir Putin. Isto inclui não só um passado de financiamento a esses partidos como também as suspeitas de que pelo menos um assessor da extrema-direita no Parlamento Europeu tenha sido pago para servir de veículo a propaganda do Kremlin de Putin²³. Tais alegações são apenas um novo episódio numa lista já longa de suspeitas e acusações ao Kremlin de tentativa de interferência em eleições estadunidenses e europeias, através de campanhas sistemáticas de desinformação, o que nos traz ao último rol de desafios à democracia liberal que são analisados neste artigo.

22. Colin Crouch, *Post-democracy After the Crises*, Cambridge, Polity Press, 2020.

23. Cf. Eddy Wax, Elisa Braun e Pieter Haeck, “Police Raid EU Parliament Offices in ‘Russia-gate’ Probe”, *Politico*, 29 maio 2024, disponível em: <https://www.politico.eu/article/belgium-cops-raid-eu-parliament-mep-office-russiagate-probe/>, acesso em: 31 maio 2024.

O problema epistémico da democracia: desinformação, polarização e o paradoxo da participação

O crescimento da extrema-direita e o populismo são a ameaça que neste momento mais pesa sobre a democracia liberal, incluindo na Europa. Mas compreender por que razão as pessoas aderem a esse tipo de propostas políticas não dispensa a análise daquilo que se tem chamado “o problema epistémico da democracia”. A questão central é, aqui, a seguinte: até que ponto é que os cidadãos das nossas democracias contemporâneas tomam decisões racionais e baseadas em informação fidedigna?

As teorias da democracia, sobretudo as que se ancoram num ideal de democracia deliberativa, partem do pressuposto da existência de uma relação virtuosa entre democracia e aquisição de conhecimento. Nesse pressuposto, quanto mais os cidadãos são politicamente ativos menos estão à mercê de serem meros consumidores passivos de propaganda e alvo de manipulação. Mas essa tese é menos pacífica do que podemos à partida pressupor. Com efeito, na última década tem surgido uma emanação contemporânea de uma tendência tão antiga quanto Platão, a da crítica à democracia com base na questão da competência. Refiro-me ao ressurgimento da epistocracia, tal como tem sido defendida, por exemplo, por Jason Brennan²⁴. Resumidamente, Brennan argumenta que a participação política tem uma correlação inversa com a aquisição de conhecimento epistemicamente racional. Ou seja, para o autor, a participação política expõe-nos ao problema do tribalismo; a maior parte das pessoas comporta-se como *hooligans* na sua relação com a sua identidade política, e na oposição à identidade política de outrem. Ao fomentar a participação política e ao dar o mesmo peso na decisão política a um cidadão desinformado e epistemicamente racional (isto é, que forme as suas crenças e tome as suas decisões políticas de forma informada) e a um cidadão ignorante e desinformado, e possivelmente mal-intencionado, a democracia, argumenta Brennan, agrava o problema.

24. Jason Brennan, *Contra a Democracia*, Lisboa, Gradiva, 2017.

Outra forma de formular o problema é: se a democracia tem como resultado a eleição de soluções políticas atentatórias das minorias, de direitos básicos ou do bem-estar geral de uma parte muito significativa da população, o que se deve daí concluir? A solução, sustenta este autor, seria adotar medidas epistocráticas que limitassem direitos democráticos²⁵ e que, por contraste, distribuísem o poder político com base no conhecimento ou na competência. É fácil de ver em que medida esse tipo de solução prolonga a tendência tecnocrática analisada anteriormente, dando-lhe, contudo, uma base normativa diferente; com efeito, alega-se que os sistemas políticos devem ser escolhidos por razões instrumentais e, com base nesse raciocínio, tenta encontrar-se uma solução que possa funcionar melhor do que as frágeis democracias liberais hoje ameaçadas.

A relação da proposta epistocrática com a análise aos desafios às democracias liberais é ambígua. Por um lado, aprofundando a tendência tecnocrática, desafia claramente a democracia, na medida em que não tem pejo em assinalar uma alegada deseabilidade de se ultrapassar a forma democrática que conhecemos hoje. Por outro lado, os problemas da democracia que assinala são bem reais. A desinformação é, de facto, uma fonte de tribalismo, levando muitas vezes ao problema da polarização política. Muitas vezes, aquilo que está em causa no comportamento político das pessoas é da ordem da identidade social e, por isso, para além das causas sociais, económicas ou ideológicas, é preciso ter em conta que se pode tender a acreditar-se no que quer que seja, desde que isso confirme as nossas crenças e adesões políticas prévias (o chamado viés de confirmação).

Num clima de fragilização das propostas políticas moderadas e de agitação populista, e em que as pessoas muitas vezes consomem informação em ambientes que não são propensos à verificação de evidências, mas antes à adesão acrítica para efeitos de mobilização política (pense-se nos grupos fechados nas redes sociais), não admira que exista esta ligação en-

25. É-me impossível aprofundar aqui a discussão das diversas possibilidades aventadas por Brennan, pelo que me limito a alguns exemplos: sufrágio restrito (exigiria que os potenciais votantes fizessem exames de qualificação), criação de conselhos epistocráticos com poder de veto, ou credenciação aleatória de votantes (por sorteio) com processos de construção de competência.

tre a desinformação e a polarização e que, por conseguinte, as posições se tornem mais extremadas e o diálogo democrático mais difícil²⁶. Em última instância, essa dinâmica pode resultar em uma ameaça muito séria às democracias, na medida em que corrói e pode dissolver o vínculo social; é o problema da perda do solo comum de ligação aos outros cidadãos no seio de uma comunidade política, quando a polarização transforma adversários políticos em inimigos diabolizados.

Para que fique claro, a posição que defendo é a de que direitos políticos são direitos básicos e, logo, propostas que visem reduzir a democracia não são aceitáveis. Também não parece credível que o problema seja a participação política em si, como não o é o consumo de informação política. Com efeito, e aqui acompanho as teorias deliberativas da democracia, quanto mais politicamente ilustrados forem os cidadãos, menos provável é que sejam manipulados. O problema, no entanto, está na qualidade da informação e, muitas vezes, na ausência de pedagogia democrática de respeito pela opinião política alheia (quando ela não corresponde a propostas atentatórias dos direitos de outrem).

Se nos questionarmos se a sociedade civil pode ter um papel ativo no reforço das democracias face às ameaças aqui analisadas, a resposta tem de ser um “sim” cauteloso. Como foi referido na introdução, casos há em que o aumento da participação democrática (com a diminuição da abstenção) tem reforçado os resultados eleitorais dos partidos cujas propostas se pode acusar de mais atentatórias serem à própria democracia liberal. Foi isso que aconteceu nas eleições legislativas de março de 2024 em Portugal, em que diminuição da abstenção e ascensão da direita radical foram dois fenómenos concomitantes.

Eis, pois, o paradoxo da participação: como garantir que mais participação democrática não signifique uma subversão da própria democracia? A

26. Permito-me reenviar, sobre esse ponto, para a obra coletiva (que se seguiu a um ciclo de conferências) coorganizada no âmbito do Seminário de Jovens Cientistas da Academia das Ciências de Lisboa: Gonçalo Marcelo, Pedro Matos Pereira, Ana Sanchez e Mara de Sousa Freitas, *Como Dialogar com Quem Não Quer Ouvir: Para Lá da Polarização e da Desinformação*, Lisboa, Academia das Ciências de Lisboa, 2023, disponível em: <https://doi.org/10.58164/k7jt-j841>, acesso em: 16 jul. 2024.

resposta não é evidente, porquanto a democracia tem de saber lidar com a soberania popular; é eleito quem for mais votado, concorde-se ou não com aquilo que representa. Mas alguns elementos podem ser avançados. Eles passam por um maior escrutínio dos partidos políticos, incluindo em âmbito de financiamento, ideário e propostas (aferindo a sua eventual legitimidade constitucional), e um aumento da pedagogia de respeito democrático. Por outro lado, a regulação das redes sociais, com eventuais reformas dos algoritmos (que não devem ser baseados em preferências prévias quando estas são baseadas em desinformação), poderia também ajudar a qualidade da informação consumida e minimizar a polarização.

Em última instância, o conflito é parte integrante da lógica política, como bem percebem as teorias agonísticas da democracia que foram invocadas na primeira secção deste artigo. A questão é a dos limites para esse conflito. Não queremos nem sociedades apáticas nem sociedades hiperconflituosas onde o desacordo político é substituído pelo desrespeito pela diferença. Como atingir um equilíbrio tenso em que o desacordo seja produtivo e a participação da sociedade civil seja um fator de progresso colmatando as falhas da política institucional? Eis uma tarefa para democracias que não só sobrevivam mas se mantenham vitais e se saibam reinventar para este século XXI.

Global civil society

RAFFAELE MARCHETTI¹

International organisations in their wide array of forms have challenged the exclusivity of states in the global system. Among the non-state actors benefiting from this development are public-interest-orientated international non-governmental organisations (INGOs), often known as civil society groups. The standard definition of civil society identifies it as the space outside of government, family and market; a place in which individuals and collective organisations advance alleged common interests. Civil society organisations can include community groups, non-governmental organisations, social movements, labour unions, indigenous groups, charitable organisations, faith-based organisations, media operators, academia, diaspora groups, lobby and consultancy groups, think tanks and research centres, professional associations, and foundations. Political parties and private companies can also be counted as borderline cases. The presence of civil society organisations has, therefore, become increasingly relevant within the global system – changing its nature due to their involvement across a range of areas.

1. Raffaele Marchetti is professor of international relations in the Department of Political Sciences and in the School of Government at Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli (Luiss Guido Carli) of Rome.

Conditions for transnational activism

Different theoretical perspectives can be used to interpret global civil society. Liberals may understand it as the actor that provides a bottom-up contribution to the effectiveness and legitimacy of the international system as a whole. In essence, it is democracy in action as power is being held to account by the populace. Realists, however, may interpret global civil society as a tool wielded by the most powerful states to advance their ultimate interests abroad, often promoting and popularising ideas that are key to their national interest. Marxists may see global civil society as political vanguards able to spread a different world view that challenges the dominant order. Finally, some even argue that the notion of civil society as a sphere distinct from family, state and market remains a Western concept that does not lend itself easily to societies in which the boundaries between these spheres are more blurred. It would be useful to keep these various perspectives in mind as you read through the chapter.

The theoretical and empirical study of civil society sprung from specific historical, political and socio-economic backgrounds. Early debates on civil society were firmly grounded in the West, with civil society having played an active role in issues such as state formation, nuclear disarmament, environmental sustainability and gender and race struggles. In the wake of the Cold War, a wave of civil society literature adopted the wider framework of globalisation, furthering its interest in international relations (IR). This trend was part of the shift in IR scholarship from focusing only on the state and system levels, towards appreciating the roles of individuals and groups – the very realm of civil society.

The activism of global civil society groups has been facilitated by a number of specific conditions. First, a number of international organisations have supported the inclusion of civil society actors within international decision-making. For example, the 1992 UN Earth Summit in Rio de Janeiro provided a means for previously scattered groups to meet and create common platforms and networks. The European Union has followed a similar approach by integrating different types of civil society organisations within its governance mechanisms. Second, the state's

priorities for the allocation of resources changed in the 1980s and 1990s due to a trend towards the privatisation of industries. In that climate, it was common to see state-owned enterprises (such as utilities) being sold off to private companies. For that reason, in many Western nations, the state's overall role in public affairs was reduced. In this context, civil society organisations were able to subcontract many functions from the state and take up new roles as service providers. Third, the globalisation process has generated a sense of common purpose among civil society actors. This has been a trigger for internal unification – increasing the sense of solidarity among civil society organisations. It has also united groups whose aim is to highlight the negative sides of globalisation. Finally, through the internet, groups from different parts of the world have been able to acquaint themselves with other political realities, like-minded organisations, and alternative forms of action. This has allowed them to increase their political know-how and their ability to join forces in addressing common targets.

Transnational advocacy networks promote normative change in politics through the use of transnational campaigns, often within the framework of human rights defence. Many of these have succeeded in influencing policy on global issues, with significant past campaigns such as the anti-apartheid struggle, gradually resulting in major changes in our world. There are international agreements and structures that came to be at least in part due to the pressure and mobilisations of civil society groups. Beyond these, we can already see the roots of further change in the wider movement across a range of civil society groups towards environmental/climate action, gender recognition, and women's rights.

Global civil society as a response to transnational exclusion

In today's complex world, traditional institutions have struggled to provide effective and legitimate responses to global issues, such as climate change, financial instability, disease epidemics, intercultural violence, and global inequalities. As a response to these shortcomings, forms of so-called

multi-level, stakeholder governance have been established that involve a combination of public and private actors. Civil society action at the international level is predominantly focused on building political frameworks with embedded democratic accountability. At present, most global governance bodies suffer from accountability deficits – that is, they lack the traditional formal mechanisms of democratic accountability that are found in states, such as popularly elected leaders, parliamentary oversight, and non-partisan courts. Instead, the executive councils of global regulatory bodies are mainly composed of bureaucrats who are far removed from the situations that are directly affected by the decisions they take. People in peripheral geographical areas and in marginalised sections of society are especially deprived of recognition, voice and influence in most contexts of global governance as it is currently practiced. An example is the struggle of the people of the Narmada Valley, in India, against the project of a mega-dam, which eventually led to an international mobilisation.²

Such international system may be aptly described as characterised by *transnational exclusion*. In recent decades, most global regulatory bodies have begun to develop closer relations with civil society organisations precisely in order to fill this legitimacy gap. While the role of civil society organisations in these contexts is predominantly consultative, they allow these organisations to have a seat at the table. The Committee on World Food Security within the UN Food and Agriculture Organisation, for instance, has reserved seats for different types of organisations, including non-governmental organisations and social movements, research centres, financial institutions, private sector associations, and private philanthropic foundations.³

Given their need to balance a deeper impact on society with greater legitimacy, global governance institutions have been under pressure to be more inclusive and attentive to the political demands coming from below.

2. Sanjeev Khagram, “Restructuring the Global Politics of Development: The Case of India’s Narmada Valley Dams,” in Sanjeev Khagram, James V. Riker and Kathryn Sikkink (Eds.), *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks and Norms*, Minneapolis, MN, University of Minnesota Press, 2002, pp. 206-230.
3. Nora McKeon, *The United Nations and Civil Society: Legitimizing Global Governance – Whose Voice?* London, Zed, 2009.

Thanks to such dynamics, civil society actors have managed to increase their access to international agenda-setting, decision-making, monitoring and implementation in relation to global issues. Today, it is almost common practice to hold public hearings not only at the UN but also at many other major international institutions including the World Bank, the European Union etc. At the same time, challenges to the inclusion of civil society actors in global governance mechanisms remain significant. New institutional structures are continually emerging, and, when it comes to their integration, these challenges are, therefore, endlessly renewed. New institutional filters are created, and civil society actors have to constantly re-focus and adapt to new circumstances. The G20, of which civil society actors are now a fixture, is an example of this.

Values promotion and creating change

At the core of the dynamics leading to the emergence of transnational activism is the perception of the possibility of change in the area of one specific global issue. This might arise due to a new issue becoming significant (for example climate change) or the re-interpretation of a long-standing issue such as gender.⁴ Ultimately, the key feature of transnational activ-

4. See Kenneth S. Anderson, "The Ottawa Convention Banning Landmines, the Role of International Non-governmental Organizations and the Idea of International Civil Society," *European Journal of International Law*, vol. 11, n. 1, pp. 91-120, 2000; Franziska Bieri, *From Blood Diamonds to the Kimberley Process. How NGOs Cleaned Up the Global Diamond Industry*, Aldershot, Ashgate, 2010; Ethel Brooks, "Transnational Campaigns Against Child Labour: The Garment Industry in Bangladesh," in Joe Bandy and Jackie Smith (eds.), *Coalitions across Borders: Transnational Protest and the Neoliberal Order*, Lanham, MD, Rowan and Littlefield, 2005; Joshua W. Busby, "Bono Made Jesse Helms Cry: Jubilee 2000, Debt Relief, and Moral Action in International Politics," *International Studies Quarterly*, vol. 51, n. 2, pp. 247-275, 2007; Cenap Cakmak, "Transnational Activism in World Politics and Effectiveness of a Loosely Organised Principled Global Network: The Case of the NGO Coalition for an International Criminal Court," *The International Journal of Human Rights*, vol. 12, n. 3, pp. 373-393, 2008; Raffaele Marchetti, "Advocacy Strategies for Human Rights: The Campaign for the Moratorium on Death Penalty," *Italian Political Science Review*, vol. 46, n. 3, pp. 355-378, 2016; Sarah Sargent, "Transnational Networks and United Nations Human

ism in global governance is precisely its stubborn attempt to influence the normative battle on the correct and legitimate interpretation of crucial global issues. In this perspective, civil society organisations should be seen not only as traditional problem solvers (providing solutions that governments are less suited to delivering) but also as problem generators (placing new problematic issues on the international agenda). While the perception of an unjust situation necessarily constitutes a precondition for action, it is only when the actor recognises the possibility of having a positive impact on such a situation that mobilisation may start. Two elements are necessary for such mobilisation: (1) conceptualisation, and (2) political commitment.

Transnational mobilisation on global issues should be interpreted as the result of several steps. A crucial challenge for any transnational network is to present the issue at stake in such a way that it is perceived as problematic, urgent, and also soluble. Think, for instance, of the case of feminism. Through the action of a number of feminist movements, beginning with the suffragettes in the late nineteenth century, the traditional role of women was challenged and eventually replaced by a new egalitarian position entitling women to an equal standing in society. The first step in cross-border mobilisations is, therefore, the production of knowledge and the creation of ‘frames’ through which the issue at stake can be correctly interpreted.

A second step consists of the external dissemination and strategic use of such knowledge. This is a crucial stage, as it is the point at which information acquires a fully public dimension – and, therefore, political significance. Global public opinion needs to be attracted and its imagination captured for framing the terms of the conflict in such a way that the issue at stake becomes the focus of a general interest requiring public engagement. Dissemination often passes through scientific channels. When networks become active players in the communities of experts on global issues (for example, the networks of disease experts at the World Health Organiza-

Rights Structural Change: The Future of Indigenous and Minority Rights,” *The International Journal of Human Rights*, vol. 16, n. 1, pp. 123-151, 2012.

tion), they tend to be perceived by public opinion as credible sources of information, and this increases their influence on policymaking. However, dissemination can also be executed through other forms, including public action such as mass protests.

In order to successfully promote change, a third step is necessary. The task here consists in gaining a recognised role in the public sphere as a rightful advocate of general interests. To the question ‘In whose name do you speak?’, transnational networks need to provide an answer that enables them to claim representation of interests that are wider than just those of a small group. Once transnational networks succeed in shaping a challenge associated to a particular global issue, the political opportunity for mobilising and network building arises.

Although success necessarily depends on international circumstances, conditions at more local levels often play an important role in the rise of global social movements. In national contexts, civil society organisations are rooted in a web of social relations and common identities. They have access to crucial resources (such as people and money), but operate in highly formalised political systems that shape and constrain their mobilisation and impact through a number of political filters. For instance, while democratic countries tend to leave space in the public square for activism, the room for manoeuvre in countries ruled by non-democratic regimes may be more limited – or even forbidden in some cases. At the global level, however, there are few such restrictions. This factor widens the options for political action. In fact, transnational networks may help increase the political opportunities that are present in national contexts; they often perform a facilitating role, providing space for actors who are usually voiceless and excluded. Transnational networks can also amplify local voices by setting them in the context of global issues and policies, thus strengthening local or national activism.

Transnational networks can, therefore, be understood as organisational responses to the new global socio-political environment, in which political opportunities, on the one hand, and scarce resources (finance, knowledge etc.), on the other, create conditions in which a network structure may perform better than other organisational forms. As this combination is in-

herently contingent, transnational networks tend to have a limited political life. On the one hand, networks are created in response to a specific issue; it is difficult to adapt them to a different issue, and, in many cases, it may simply be easier to create a new network. On the other hand, social movements, and especially networks, are cyclical phenomena. The interaction between the set of values shared by social movements and global political opportunities leads to the emergence of different projects of political change, reflecting also the heterogeneity of actors – for instance, balancing reformist with more radical attitudes. Individual networks, therefore, fit a specific set of conditions – internal and external to global movements –, but when some of them change, the factors that led to their rise may dissolve, mobilisation may decline rapidly, and networks are unlikely to maintain their significance unless they adapt their strategy, and sometimes their own identity, to the new political contexts.

Contested legitimacy

The legitimacy of civil society organisations remains contested. While it is clear that civil society organisations cannot aim at replacing the traditional channels of political representation, it is recognised that they often play a key role in ‘broadcasting’ viewpoints that struggle to be included in the political agenda. From the activist perspective, the issue of political representation should not be interpreted as a matter of who they represent, but, rather, what they aim to represent. It is the issues they tackle and the values they seek to uphold that are crucial – possibly more than their constituencies. Civil society organisations usually claim to advance the public interest. While it may not be clear what the public interest is with regard to many global issues, the ambition of civil society is, as argued above, to contribute within the normative battlefield of global public opinion.

To explore the issue of legitimacy, we can look at the two extremes of the civil society spectrum – the divide between mainstream politics and radical groups. At one extreme are the civil society organisations estab-

lished by governments and international organisations. At the other, we will find civil society organisations that are typically considered criminal, such as terrorist groups and mafia organisations, despite their occasional social roles.⁵ These represent the two extremes of co-optation and ostracization. In other words, they are examples of the integration of groups into, and their exclusion from, the political system.

For those groups closer to the political mainstream, or those groups seeking to enter the mainstream, there is always the risk of co-optation by the institutional system. Civil society organisations need financial resources, public recognition and political support – all of which can be provided or facilitated by the political system. At the same time, the political system may take advantage of the fragmentation and proliferation of civil society organisations by picking and choosing, on the basis of political convenience, the groups most inclined to cooperate with the current political agenda. There exists the danger, then, that some civil society organisations may find themselves weaponized to facilitate top-down representation of specific interests. And yet issues of violence and resistance to political systems are always controversial, depending as they do on political interpretation. To borrow a common phrase, one person's terrorist is another person's freedom fighter. Thus, those who take an oppositional stand to the status quo and agitate for material changes have often been criminalised and/or politically marginalised.

The attempt to influence the governments of foreign states is a key part of foreign policy, and another area we should explore when investigating perspectives over the legitimacy of civil society organisations. For example, supporting and funding non-state groups to promote democracy is a welcome move from a liberal perspective, insofar as societies are conceptualised as open and expected to maximise the opportunity for their citizens to exercise their freedom of choice. However, this move can also be perceived as an illegitimate attempt to impose foreign influence

5. Victor Asal, Brian Nussbaum and William D. Harrington, "Terrorism as Transnational Advocacy: An Organizational and Tactical Examination," *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 30, n. 1, pp. 15-39, 2007.

on domestic state affairs, or even as an act of aggression. If the latter perspective is dominant within a state, it may deploy countermeasures that include censorship and limitations on foreign civil society organisations – or groups that are associated with foreign actors or states.

The first structured democratisation programmes were launched by the us Agency for International Development (USAID) in the 1990s. Since then, other similar programs have been initiated by governmental bodies in other Western states, and by the European Union. These programmes have often worked in close cooperation with non-governmental organisations and think tanks (sometimes with very close links to the state) that have together played an important role in both funding and operating democracy promotion policies. The turning point of the democracy promotion policy towards supporting civil society organisations occurred in the 1990s in the United States, during the Bill Clinton administration (1993-2001). Under Clinton's presidency, new pro-civil society appointments were made to fill key offices in the main governmental programme for democracy promotion, USAID. This generated a trickle-down effect with significant change in the actual implementation of such policies in other states as they emulated the us example.

The turn towards civil society organisations in democratisation efforts was due to two main reasons. On the one hand, in the 1990s, the American fear of left-leaning (socialist or communist) political movements and ideologies had decreased due to the collapse of the Soviet Union and the end of the Cold War. This made it possible to replace the traditional us scepticism with an open support for civil society organisations, including those groups situated on the left-liberal side. On the other hand, the failure of different types of democracy promotion strategies during the Cold War led to the reconsideration of the bottom-up path. These Cold War strategies, being more top-down, had actually contributed at times to the emergence of so-called hybrid regimes, characterised by the simultaneous presence of both formally democratic elements, such as elections and oppositions, and illiberal features, such as concentration of power in the government. This reconsideration pushed for a move from formalistic to more substantive democracy promotion activities, leading to the support

for civil society organisations with the intent of challenging such hybrid regimes through elections and social pressure from within the state.

Aid provided from abroad to non-state groups was intended as a contributing factor to improve local capacity in several, mutually reinforcing ways. A primary focus was in strengthening the ability of local groups to conduct independent election monitoring, including the capacity to hold parallel vote counts to check for corruption. Fostering broad civil engagement in the electoral process and delivering voter education was also important. Advocacy and activism on political and civil rights was preferred to that on socio-economic and cultural-identity issues. And finally, funding was also directed to provide equipment or other material assistance to opposition parties, to help them campaign effectively and to encourage them to work together and build broad coalitions. This way pressure was indirectly mounted on governmental transparency and democracy enhancement.

We are currently witnessing a backlash challenging the legitimacy of foreign policy moves such as democratisation. Dozens of states impose sanctions on foreign-funded civil society organisations, which then operate in a tense environment, given the booming of international civil society organisations and the international aid received by them in the last decades.⁶ From Russia and China to Ethiopia and India, foreign civil society organisations suffer a growing tide of governmental limitations at the local level due to nationalist fears over a perceived negative impact on the host governments. These limitations can also cause issues with the receipt, amount, mechanisms, use, reporting, and taxation of the fundings received from foreign donors. At the same time, civil society organisations with foreign funding also create an opportunity for states to strike back and censor those organisations, should they come to operate in ways unfavourable to the political will of the donor state, or the host state. Such groups are, therefore, prey to shifts in political will on all sides, and so not

6. Kendra Dupuy, James Ron and Aseem Prakash, "Hands Off My Regime! Governments' Restrictions on Foreign Aid to Non-Governmental Organizations in Poor and Middle-Income Countries," *World Development*, vol. 84, pp. 299-311, Aug. 2016.

always fully empowered to set their own agendas. This raises an additional issue of legitimacy wherever the civil society is too closely bound, or too easily prey, to state agendas.

Civil Society Organisations and Intergovernmental Organisations

The transformation of the historical Westphalian system into today's system of global governance is a process that has been going on since the end of the Cold War. Today's global system, in addition to states, is now populated by a wide variety of international institutions, from purely intergovernmental ones to completely private ones. Between these two extremes, there are a number of hybrid institutions. These can feature both public entities, such as states, and private actors, such as international non-governmental organisations or transnational corporations. And each can have, in different degrees, a formal seat and the power to take part in the decision-making process.

There are signals that the United Nations itself is slowly moving from the one extreme of being a purely intergovernmental organisation to potentially becoming a more hybrid organisation that is progressively including in its proceedings a number of stakeholders, though in different forms. At least three mechanisms can be singled out.

The first mechanism, which by now is well-developed, for the inclusion of stakeholders adopted by the United Nations is the classical consultation with civil society organisations, whereby civil society may at times also include for-profit actors (e.g., the Millennium Compact). Before any annual session of the UN General Assembly, for instance, a public hearing takes place with a number of non-governmental organisations (NGOs, or INGOS if those groups operate in two or more states) engaged with the themes of the session to follow. In parallel to any world summit, there is often a civil society gathering sometimes sponsored by the United Nations. Notably, these typically involve consultations with civil society outside (before, or in parallel to) the formal mechanisms. A second formula has been implemented in recent years, going one step further and formally includ-

ing non-governmental organisations into the decision-making process of the United Nations. This is an innovative transformation that significantly erodes the once purely intergovernmental nature of INGOs such as the United Nations. With this second mechanism, instead, non-governmental actors move inside intergovernmental organisations. From an international relations perspective, this is revolutionary.

A third mechanism for engagement with civil society involve the subcontracting of specific functions to NGOs that have expertise or capacity in specific areas. The United Nations usually assigns through public tenders a number of tasks to civil society organisations, in areas such as public sector development, aid, or monitoring. This is an established practice that it is widely adopted by many other international organisations. In this case, the NGO would independently do the work it was tasked, and report back to the international organisation in accordance with an established process. A related annex to this mechanism concerns an international organisation actually founding, financing, aggregating, or simply sponsoring a newly created NGO. For instance, between 1946-1965, UNESCO founded and financed no less than 25 new NGOs, outsourcing entire areas of its activity to them. This makes the links between civil society and international organisations much tighter, and much more top-down, than in the subcontracting cases.

As evidenced by these three innovative formulas, the most classical locus of intergovernmental action, the United Nations, is changing. Non-governmental actors are getting increasingly closer to important decision-making processes at the international level. This trend is accompanied by a redefinition of legitimacy that is now moving from a purely input legitimacy to an output legitimacy. Instead of representatives whose legitimacy derives from a formal mandate, legitimate actors are increasingly perceived as those provided with relevant expertise, sound moral principles, or simply an ability to deliver on the ground. The notion of political authority is dramatically changing. It should not come as a surprise that, in line with this transformation, most traditional forms of international institutions, such as the United Nations system, have been undergoing significant restructuring.

Conclusion

Over recent decades, civil society activities have indicated a move towards a dilution of state power within the global system. Civil society organisations have managed to influence decision makers by giving voice to the voiceless and framing new issues. At the same time, they have managed to pressure international organisations, with the result that the overall level of transparency, consultation, outside evaluation and efficiency is measurably higher than it was in the past. Nevertheless, the impact has been uneven. Most transnational activism has come from Western organisations, with significant exceptions in Latin America and Southeast Asia. Other parts of the world are still socially disconnected. Russia, China, most of Africa, and the Arab world constitute islands which remain relatively isolated from the growth of global civil society. Civil society in Latin America has played an intermediate role: while it has organized important events, such as the World Social Forum, and significant international initiatives, it has lacked the kind of continuous leadership needed for an effective engagement with the global governance system. And, because civil society organisations are unevenly concentrated in the Global North, the political results they have achieved also exhibit an imbalance. The gains realised by political activism have mostly been in line with agendas framed in northern states, and benefitting northern constituencies. However, this is unlikely to continue as agendas rise from the developing world, and Western power and influence simultaneously declines as our contemporary era unfolds. In the years ahead, Western civil society organisations will likely share the stage with an increasing number of movements coming from the Global South. The possibly enhanced cooperation between the northern civil society organizations and the most structured ones in the south, namely the ones in Latin America and some parts of Asia and Africa, will boost the impact of transnational activism. This will hopefully make the future of global civil society more genuinely 'global', through a combination of the resources and experience provided by the northern organizations with the claims and sensitiveness of the southern ones.

O sistema climático e o momento cosmopolita da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (Rio-92)

PAULO MAGALHÃES¹

O aspeto funcional do planeta e as interações do sistema climático da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também chamada Cimeira do Rio de Janeiro, de 1992, hoje reconhecida como a “maior conferência ecológica de todos os tempos”², já era definida na imprensa da época como “o começo de uma nova era”³ na abordagem à crise ambiental do planeta. Desta cimeira resultaram três convenções-quadro: Alterações Climáticas, Desertificação e Biodiversidade, que são ainda hoje os documentos-base das políticas internacionais nessas matérias. Passados mais de trinta anos e à luz das enormes evoluções científicas entretanto ocorridas, o salto conceptual que este marco jurídico-ambiental representou não só permanece perfeitamente atual no seu conteúdo substantivo como ainda nos parece que o seu alcance está longe de estar decifrado e realizado em todas as suas diferentes dimensões.

1. Investigador principal do Centro de Investigação Interdisciplinar em Justiça (CIJ), da Faculdade de Direito da Universidade do Porto (Portugal). Diretor-executivo da Casa Comum da Humanidade, no Porto.
2. André Bernardo, “30 Anos da Rio-92: O Legado da ‘Maior Conferência Ecológica de Todos os Tempos’”, *BBC Brasil*, 11 jun. 2022, disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-61752243>, acesso em: 7 maio 2024.
3. Paulo Sotero e William Waack, “Rio-92 Anuncia o Começo de uma Nova Era”, *O Estado de S. Paulo*, 15 jun. 1992, disponível em: <https://www.estadao.com.br/brasil/arquivo/rio-92-nas-paginas-do-estado-planeta-em-pauta/>, acesso em: 7 maio 2024.

A dimensão cosmopolita da convenção traduz-se numa visão global e integradora que foi bastante além dos princípios programáticos orientadores e se traduziu em conteúdos concretos. No que diz respeito à Convenção-quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (UNFCCC; do inglês, United Nations Framework Convention on Climate Change), sobre a qual vamos nos debruçar, o desafio assumido de definir e descrever de um ponto de vista jurídico um *sistema natural*, neste caso o *sistema climático* – cujo “território” é o planeta no seu todo –, é por si só, enquanto desafio jurídico, uma tarefa assinalável de arrojo e de inovação.

No artigo 1º, alínea 3, da convenção-quadro de 1992⁴, o sistema climático é definido como “o conjunto da atmosfera, hidrosfera, biosfera e litosfera e suas interações”.

Esse texto legal define de forma abstrata um conjunto de componentes tangíveis, omitindo qualquer referência ao território onde poderão estar localizados, mesmo que essa localização seja passageira e temporária. Dessa forma, tal definição torna evidente o elemento que consubstancia o sistema: “as suas interações”, ou, por outras palavras, a *dimensão funcional do planeta*, e como esta é influenciada por aqueles elementos tangíveis e o resultado emergente das interações. Essa abordagem *ao sistema e às suas funções* torna irrelevantes os diferentes estatutos jurídicos decorrentes da localização concreta dos elementos no espaço territorial estático do planeta, permitindo abarcar unicamente a dimensão dinâmica e global do funcionamento do sistema climático. É uma abordagem exclusivamente científica em que a definição dos seus componentes (litosfera, atmosfera, hidrosfera, biosfera) é o suporte tangível global para um aspeto funcional intangível, “as suas interações”. Ora, o clima é precisamente um fenómeno emergente das interações entre esses componentes, e é aqui que assenta em grande medida a atualidade científica do documento jurídico de 1992.

4. Organização das Nações Unidas (ONU), “Convenção-quadro da Nações Unidas sobre Alterações Climáticas”, *Diário da República I-A*, n. 143, 21 jun. 1993, disponível em: <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-quadro-das-nacoes-unidas-sobre-alteracoes-climaticas-2>, acesso em: 7 maio 2024.

Os fenômenos emergentes podem ser vistos como um processo no qual a ordem “espontânea” emerge dentro do sistema. Da combinação de diferentes elementos, resulta a formação de padrões e interações entre eles. Quando se perde a ordem estabelecida, entrando numa situação de caos não estruturado, uma nova estrutura pode surgir⁵.

Neste caso particular do clima, a “ordem estabelecida” refere-se às formas como a matéria e a energia se movem em torno do planeta que emergiu após a última glaciação, seguindo os padrões bem definidos de organização das leis da termodinâmica, resultando num clima estável. Quando esses padrões de estabilidade termodinâmica são perdidos, altera-se a circulação atmosférica e oceânica, entrando-se nessa situação de “caos não estruturado”: *as alterações climáticas*.

O clima, em particular a temperatura média global de superfície, é uma propriedade emergente das dinâmicas do sistema terrestre, que afeta todo o planeta⁶. O facto de um clima estável corresponder a determinado padrão de funcionamento de todo o sistema terrestre e de esse padrão ser um fenómeno emergente dessa dinâmica transforma o clima estável num *proxy*⁷ de todo estado de funcionamento de todo o sistema.

Do exposto, é seguro afirmar que no artigo 1º, alínea 3 da UNFCCC de 1992, através da referência às “suas interações”, se aborda corretamente e de forma pioneira o “aspecto funcional” do planeta Terra como um sistema complexo, que vai muito além de uma mera coleção de ecossistemas ou processos globais isolados, mas onde tudo está em estado permanente de

5. Iona Miller e Graywolf Swinney, “Chaos Theory and Complex Dynamical Systems: Its Emergence in Human Consciousness and Healing”, *The Ionosphere*, 2001 (tradução nossa), disponível em: http://www.oocities.org/iona_m/ChaosTheory/CTintro.html, acesso em: 7 maio 2024.
6. Will Steffen e Jamie Morgan, “From the Paris Agreement to the Anthropocene and Planetary Boundaries Framework: An Interview with Will Steffen”, *Globalizations*, vol. 18, n. 7, pp. 1298-1310, 2021, disponível em: <https://doi.org/10.1080/14747731.2021.1940070>, acesso em: 23 jul. 2024.
7. No entendimento da linguagem de computação, o *proxy* é um servidor que age como um intermediário e representante da rede da internet e que facilita o acesso a esta e a todos os seus serviços.

evolução e interação com os outros componentes do sistema terrestre⁸. Mas, além de a convenção estar informada por uma visão global sistêmica, que é um dos pilares fundamentais das ciências do sistema terrestre, existe ainda outro, o princípio da integridade e unidade do sistema terrestre⁹ como um único e só sistema, que funciona profundamente interligado e em interação, que está igualmente contemplado no documento precursor. Embora tais conceitos e terminologias não existissem na época, a formulação encontrada na alínea 7 do artigo 1º, na definição de reservatório, “como o conjunto destes componentes do sistema climático, onde os gases de efeito estufa são armazenados”, remete-nos à integração não só de todos os componentes, mas também das suas funções. Isto é, se na alínea 3 se divide e elenca, para se definir componentes e explicar as funções que resultam das interações e dão origem ao clima, na alínea 7, integra-se tudo num único conceito – o “Reservatório” – onde funções e elementos estão interligados e interconectados “como um único sistema à escala do planeta”¹⁰.

O aspeto funcional do planeta: uma realidade incontornável

O reconhecimento de que o planeta Terra não é apenas um território de 510 milhões de quilômetros quadrados, mas é essencialmente dotado de um sistema funcional (cuja maior aproximação jurídica realizada até hoje é a realizada na definição do sistema climático da convenção do Rio de 1992), capaz de proporcionar um clima relativamente estável, permitindo reunir as condições biofísicas favoráveis ao florescimento das civilizações

8. Will Steffen, “The Planetary Boundaries Framework: Defining a Safe Operating Space for Humanity”, em Paulo Magalhães *et al.*, *The Safe Operating Space Treaty: A New Approach to Managing the Use of the Earth System*, Cambridge, Cambridge Scholars Publishing, 2016, pp. 23-45.
9. Paulo Magalhães *et al.*, *Integrity and Unity of the Earth System: A New Principal of International Law*, [s.l.], [s.n.], 2019, disponível em: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27974/1/IDMACHH_proposal.pdf?sequence=1&isAllowed=y, acesso em: 7 maio 2024.
10. Will Steffen, *op. cit.*, 2016, p. 43 (tradução nossa).

humanas, como tem ocorrido nos 11 700 anos da época do Holoceno. No último relatório da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas (CDI) para o período de 2021-2029, é afirmado:

A atmosfera e o espaço aéreo são dois conceitos diferentes, que devem ser distinguidos. [...] A atmosfera, como um “envelope de gases” que rodeia a Terra, é dinâmica e flutuante, com gases que se movem constantemente sem ter em conta as fronteiras territoriais dos Estados. A atmosfera é invisível, intangível e indivisível¹¹.

O espaço aéreo refere-se a “uma instituição estática e espacial sobre a qual o Estado, dentro do seu território, tem uma soberania completa e exclusiva”. Mas, como “o movimento atmosférico tem características dinâmicas e flutuantes”, é considerado como o “aspecto funcional”¹², que envolve o movimento do ar em grande escala. Por raciocínio análogo, mesma distinção se deve fazer entre, por um lado, a composição bioquímica da água do mar e a circulação global dos oceanos e, por outro lado, os espaços marítimos sob soberania ou jurisdição dos Estados.

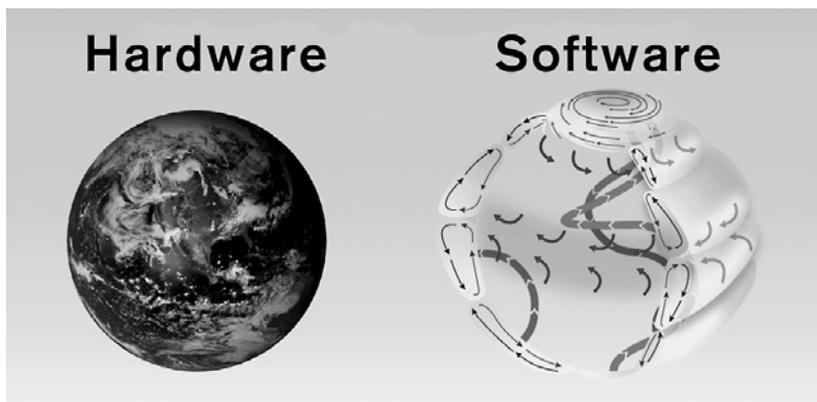
Considerar a existência desse “aspecto funcional” já identificado pela CDI, de forma distinta dos territórios dos Estados, permite-nos abordar de um ponto de vista jurídico um fenómeno natural a que chamamos clima. Se identificarmos determinado padrão de circulação atmosférica e oceânica observado durante o período do Holoceno, podemos chamar a esse padrão um *software*¹³ – um modo de funcionamento do Sistema Terrestre que resulta num clima estável.

11. United Nations, *Report of The International Law Commission*, Nova York, United Nations, 2021, p. 29 (tradução nossa), disponível em: https://legal.un.org/ilc/reports/2021/english/a_76_10_advance.pdf, acesso em: 7 maio 2024.

12. *Idem*, p. 17 (tradução nossa).

13. Paulo Magalhães, Will Steffen, Alexandra Aragão e Viriato Soromenho-Marques, “From the Cultural Immaterial towards the Natural Intangible”, em *International Conference: Educating for the Common Heritage*, Porto, abr. 2013, disponível em: https://www.researchgate.net/publication/373237266_From_the_Cultural_Immaterial_towards_the_Natural_Intangible?_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InByb2ZpbGUiLCJwY-WdlJjoicHJvZmlsZSJ9fQ, acesso em: 7 maio 2024.

FIGURA 1: Distinguir a instituição territorial estática da soberania, o hardware, do aspeto funcional, o software.

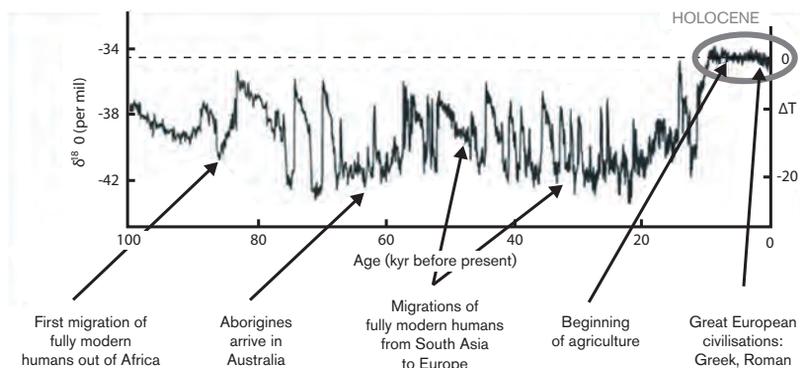


Fonte: Paulo Magalhães et al., *The Safe Operating Space Treaty: A New Approach to Managing the Use of the Earth System*, Cambridge, Cambridge Scholars Publishing, 2016, p. 147.

Esse *software* foi variando ao longo dos 4,54 mil milhões de anos da existência do planeta, mas foi precisamente nos últimos 11 700 anos (época geológica do Holoceno) que encontrou uma fórmula única e relativamente estável de funcionamento, do qual resultou um clima estável. Tal modo de funcionamento é uma manifestação visível do Sistema Terrestre a funcionar de uma forma favorável à vida em geral, e foi esse padrão de dinâmica estável de funcionamento que gerou condições biofísicas favoráveis ao florescimento das civilizações humanas.

Esse *programa de software* é um fenómeno natural com características globais, dinâmicas, intangíveis, funcionais e indivisíveis e, portanto, distinto do carácter estático e tangível dos territórios sob a soberania dos Estados. O facto de existir uma diferença no carácter dos bens aqui presentes – um tangível e o outro intangível – poderá ser o fundamento que pode tornar possível construir um novo objeto jurídico global, sem que para isso seja necessário desconstruir o conceito de Estado-nação.

GRÁFICO 1: A variação da calota polar do Ártico nos últimos 100 mil anos: o Holoceno corresponde aos últimos 10 mil anos



Fonte: Adaptado de Young e Steffen, 2009.

A tragédia de o sistema climático não pertencer a ninguém: *res nullius*

A tragédia das alterações climáticas resulta da degradação de determinado modo de funcionamento de um bem não territorial (ou cujo território é o planeta) com carácter intangível, indivisível e não apropriável (por cada um dos Estados), embora depreciável. Quando se colocou a possibilidade de os impactos das atividades humanas poderem gerar alterações no clima, era ainda impossível definir, quantificar e delimitar o que seria esse “bem clima”, assim como a sua estabilidade ou instabilidade. Apesar das dificuldades, a relevância existencial que esse bem possui para a humanidade levou à proposta de Malta, de 12 de setembro de 1988, que sugeria o reconhecimento do clima como “Património Comum da Humanidade”¹⁴. As dificuldades e o facto de o clima “não se restringir aos bens comuns glo-

14. United Nations (Malta), Request for the Inclusion of an Additional Item in the Agenda of the 43rd Session: Declaration Proclaiming Climate as Part of the Common Heritage of Mankind, [Nova York], u.m., 12 set. 1988 (tradução nossa), disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/46039>, acesso em: 7 maio 2024.

bais, mas também abranger áreas sujeitas a jurisdições nacionais”¹⁵ foram determinantes para a atual opção de não reconhecer o “clima como bem comum”, mas antes as “alterações climáticas como preocupação comum da humanidade”¹⁶.

Ao reconhecer-se as “alterações como uma preocupação”, o “bem clima” ficou numa situação jurídica indefinida. Não só não se reconheceu a existência do “aspeto funcional” do planeta (que, quando opera com determinado padrão, resulta num clima estável) como a atribuição da sua titularidade a toda a humanidade foi recusada. O “bem clima” continuou com o estatuto de coisa de ninguém. Ora, o direito internacional trata os domínios que não pertencem a ninguém como *res nullius*. Dessa forma, os dois elementos, que são simultaneamente dois reservatórios essenciais do sistema climático, os “oceanos e a atmosfera, tornaram-se lixeiras da era industrial e o fenómeno do aquecimento global, apenas recentemente validado pelos regimes científicos, ainda não encontrou um instrumento jurídico eficaz para reconhecer a seriedade da sua ameaça. Legalmente descritos como espaço não estatal, fora da soberania territorial, os bens comuns globais não são protegidos como domínios que pertencem a todos, *res communis*”¹⁷. “O ‘estado de natureza’ para os bens comuns globais é *res nullius*”¹⁸. Ao não pertencer a ninguém, está criada a primeira condição estrutural para que a tragédia dos comuns aconteça. E essa é uma questão jurídica fundamental, como salienta Alexander Kiss: “Como pode um bem que não pertence a ninguém estar sujeito a um regime jurídico?”¹⁹.

15. Simone Borg, “Climate Change as a Common Concern of Humankind: Twenty Years Later... From UNGA to UNSC”, em IUCN Academy of Environmental Law Seminar: “Towards an Integrated Climate Change and Energy Policy in the European Union”, University of Malta, 4 maio 2007 (tradução nossa), disponível em: <https://www.iucnael.org/en/documents/198-malta-2007-dr-simone-borg/file>, acesso em: 23 jul. 2024.

16. United Nations, General Assembly, *Report of the 2nd Committee*, [Nova York], UN, 30 nov. 1988 (tradução nossa), disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/52649?ln=en&v=pdf#files>, acesso em: 23 jul. 2024.

17. Kathryn Milun, *The Political Uncommons: The Cross-cultural Logic of the Global Commons*, Londres, Routledge, 2018.

18. John Vogler, *The Global Commons: A Regime Analysis*, 2. ed., Chichester, Wiley, 1995.

19. Alexander Charles Kiss, “La notion de patrimoine commun de l’humanité”, *Recueils des Cours*

As consequências desta questão fundamental foram identificadas logo em 1991 por um dos principais mentores do conceito de *preocupação comum da humanidade*, Mostafa K. Tolba:

É muito importante que o conceito de preocupação comum da humanidade seja mais elaborado para tornar o seu conteúdo e alcance compreensíveis e claros; também é importante verificar como este conceito pode ser interpretado em termos de direitos e obrigações dos Estados no processo da sua implementação²⁰.

O problema é que, uma vez que o único objeto a partir do qual esses direitos e deveres poderiam emergir – o clima estável –, embora já esteja juridicamente definido, continua numa situação jurídica indefinida, isto é, não pertence a ninguém, é *res nullius*. Nesse sentido, nem os direitos que deviam resultar dos benefícios globais resultantes de provisão do bem clima estável gerados pelos ecossistemas (evapotranspiração, remoções de CO₂ negativas e outros), nem os deveres que deveriam resultar do uso/depreciação do bem comum clima são reconhecidos.

Definir o bem em causa a proteger ou mitigar o problema?

O objetivo da convenção do Rio definido no artigo 2º centra o seu eixo na totalidade das concentrações de gases com efeito de estufa (GEE) da atmosfera, isto é, no total acumulado no *stock* do sistema climático, o que é muito diferente do objetivo previsto no Acordo de Paris, de 2015, que é atingir “o limite máximo mundial de emissões de GEE”, isto é, uma estratégia centrada nos *fluxos*. Embora essa diferença possa parecer irrelevante, ela é absolutamente estrutural na estratégia de combate às alterações climáticas. Para todos os efeitos, a atual opção centrou a sua estratégia

de l'Académie de Droit International de La Haye, vol. 175, pp. 99-256, 1982, cf. p. 226 (tradução nossa).

20. Mostafa K. Tolba, “The Implications of the ‘Common Concern of Mankind’ Concept in Global Environmental Issues”, *Revista IIDH*, n. 13, pp. 237-246, 1991, cf. p. 238 (tradução nossa).

num sistema voluntário de controlo de emissões – *fluxos* – num bem que já está na zona da exaustão no *stock*. Na prática, a mitigação de emissões não permite recuperar um bem cujo *stock* acumulado já está em excesso.

Qualquer estratégia que pretenda ser efetiva e relevante tem de ter em conta a relação entre *stock* e *fluxos*, como nos explica Elinor Ostrom:

Os problemas de apropriação estão centrados na alocação do fluxo, os problemas de abastecimento dizem respeito ao *stock*. Problemas de apropriação são independentes do tempo; os problemas de provisão dependem do tempo. Ambos os problemas estão sempre presentes na gestão de um bem comum, em maior ou menor grau, e, portanto, as soluções para um problema devem ser congruentes com as soluções para o outro. A estrutura de um problema de apropriação ou de um problema de provisão dependerá da configuração específica das variáveis relacionadas ao mundo físico, as regras em uso e os atributos dos indivíduos envolvidos em determinado ambiente específico²¹.

A questão que se coloca é: estabelecer o objetivo de uma economia *net-zero* em termos de emissões nos inícios da década de 1980, num cenário em que a concentração de CO₂ na atmosfera ainda estava dentro dos limites de variabilidade natural do período do Holoceno (280-350 partes por milhão), é muito diferente de estabelecer esse mesmo objetivo *net-zero* quando já estamos completamente fora dessa margem de segurança de concentração de CO₂ na atmosfera, com os sistemas naturais que asseguravam o regular funcionamento do ciclo global do carbono, em grande medida, destruídos, e com uma capacidade de remoção de carbono apenas de cerca de 2 gigatoneladas (gt) por ano, quando as emissões rodam os 40 gt. O objetivo *net-zero* no presente pretende estabilizar o CO₂ na atmosfera, só que já acima da margem da segurança. Isso tem, certamente, consequências indesejáveis.

Tendo em conta que o Acordo de Paris tem como objetivo “alcançar um equilíbrio entre as emissões antropogénicas por fontes e as remoções

21. Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 47 (tradução nossa).

por sumidouros de GEE na segunda metade deste século”²², que os mercados de CO₂ trabalham com *fluxos* de emissões e remoções correntes e que a convenção de 1992 define reservatório como “um componente, ou componentes, do sistema climático em que um gás com efeito estufa, ou um seu precursor, é armazenado”²³, é necessário contextualizar a possibilidade de realizar as remoções no *stock* – isto é, emissões negativas – e não apenas numa tentativa de controlar os *fluxos*, que serve apenas para evitar que a situação se deteriore ainda mais.

Para isso, é necessário definir os conceitos de créditos de neutralização de emissões (*fluxos*) e de remoção de CO₂ no *stock*. É necessário definir a situação jurídica do *stock*, o sistema climático, o reservatório onde os GEE se acumulam, que continua com uma titularidade indefinida, uma *res nullius*, uma lixeira da humanidade. Enquanto o sistema climático continuar a ser coisa de ninguém – *res nullius* –, não é possível fazer emergir direitos relativos aos benefícios que lhe possam ser realizados nem deveres relativamente a danos que lhe sejam causados. Por outras palavras, enquanto o sistema climático continuar com estatuto de *lixeira de ninguém*, é impossível inverter essa tragédia.

A necessidade da abordagem simultânea de *fluxos* e *stock*

Quando nos encontramos numa situação em que a concentração de CO₂ já ultrapassou há muito os limites de segurança, um sistema de redução das emissões pode não ser suficiente. “O mundo deve, portanto, comprometer-se com uma combinação de reduções e remoções brutas de emissões que permaneça dentro de um orçamento de carbono de 500 Gt CO₂”²⁴. O

22. United Nations Climate Change, The Paris Agreement, 2015 (tradução nossa), disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>, acesso em: 11 set. 2024.

23. Organização das Nações Unidas (ONU), *op. cit.*, 21 jun. 1993, p. 6.

24. Energy Transitions Commission, *Mind the Gap: How Carbon Dioxide Removals Must Complement Deep Decarbonisation to Keep 1.5°C Alive*, [s.l.], ETC, mar. 2022, p. 8 (tradução nossa), disponível em: <https://www.energy-transitions.org/publications/mind-the-gap-cdr/#download-form>, acesso em: 23 jul. 2024.

problema é que “atualmente não existem mecanismos económicos destinados a pagar as emissões negativas”²⁵ de CO₂ e, portanto, sua remoção tem servido essencialmente para neutralizar emissões e manter indústrias altamente emissoras de GEE a funcionar²⁶. Estes factos são já reconhecidos pela European Scientific Advisory Board on Climate Change (ESABCC), que afirma que a remoção de CO₂ da atmosfera:

[...] representa um dilema para os formuladores de políticas, uma vez que precisam de encontrar formas de incentivar o aumento sustentável da remoção de carbono, evitando o risco de desincentivar as reduções de emissões de GEE em diferentes setores por meios mais convencionais. [...] A mensagem central é que as remoções de carbono devem desempenhar um papel nas estratégias de mitigação das mudanças climáticas, *além de, e não em vez de*, esforços rápidos de descarbonização, começando hoje²⁷.

Para ultrapassar esse dilema e ser possível começar a realizar de forma ativa remoções de CO₂, é necessário *tornar possível a remoção sem ligação di-*

25. Energy & Climate Intelligence Unit, “Negative Emissions: Why, What, How?”, *CarbonCopy*, 26 out. 2018 (tradução nossa), disponível em: <https://carboncopy.info/negative-emissions-why-what-how/>, acesso em: 23 jul. 2024.
26. Inúmeros artigos jornalísticos sobre o assunto apontam que a utilização da remoção de CO₂ tem servido para manter o *business as usual*, dos quais citamos alguns: Shannon Osaka, “Companies Capture a Lot of CO₂, Most of It is Going into New Oil”, *The Washington Post*, 25 out 2023, disponível em: <https://www.washingtonpost.com/climate-environment/2023/10/25/enhanced-oil-recovery-carbon-capture/>, acesso em: 7 maio 2024; Angela Carter e Laura Cameron, “Why Carbon Capture and Storage is Not a Net-zero Solution for Canada’s Oil and Gas Sector”, *IISD – International Institute for Sustainable Development*, 9 fev. 2023, disponível em: <https://www.iisd.org/articles/deep-dive/carbon-capture-not-net-zero-solution>, acesso em: 7 maio 2024; Naomi Oreskes, “The False Promise of Carbon Capture as a Climate Solution”, *Scientific American*, 1º mar. 2024, disponível em: <https://www.scientificamerican.com/article/the-false-promise-of-carbon-capture-as-a-climate-solution/>, acesso em: 7 maio 2024.
27. European Scientific Advisory Board on Climate Change (ESABCC), *Scientific Advice for the Determination of an EU-wide 2040 Climate Target and Greenhouse Gas Budget for 2030-2050*, [s.l.], European Scientific Advisory Board on Climate Change, 14 jun. 2023, p. 81 (tradução nossa, grifo nosso), disponível em: <https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/scientific-advice-for-the-determination-of-an-eu-wide-2040>, acesso em: 7 maio 2024.

reta à compensação da emissão, limpando a atmosfera. Para isso ser possível, teremos de distinguir redução, neutralização e remoção no contexto de *fluxo* e *stock*.

REDUÇÃO DE EMISSÕES CORRENTES: *Fluxo*

Objetivo: Mitigar – redução.

Resultado: Evitar agravamento da situação.

Enquadramento legal (*Preocupação*): Redução de uma externalidade negativa.

Consequência: Gera crédito no mercado de carbono – direito para realizar nova emissão.

NEUTRALIZAÇÃO DE EMISSÕES CORRENTES: *Fluxo*

Objetivo: Mitigar – neutralizar.

Resultado: Evitar agravamento da situação.

Enquadramento legal (*Preocupação*): Remoção de uma externalidade negativa.

Consequência: *Net-zero*.

REMOÇÃO DE CO₂ ACUMULADO EM EXCESSO: *Stock*

Objetivo: Remoção sem emissão (emissão negativa).

Resultado: Limpa a atmosfera.

Enquadramento atual (*Preocupação*): Externalidade positiva (não internalizada).

Consequência: Não gera direitos (créditos de carbono).

Enquadramento futuro (*Património*): Externalidade positiva (internalizada).

Consequência: Gera direito a uma compensação pelos benefícios realizados no *stock* do património comum.

A distinção entre *fluxos* e *stock* é absolutamente fundamental para ser possível diminuir/controlar a concentração de GEE na atmosfera. Fazer tal distinção reside, na sua essência, na forma como uma qualquer remoção de CO₂ é contabilizada, isto é, se é contabilizada como um crédito que neutraliza uma emissão atual ou se é considerada como abatimento ao CO₂ já em excesso, ou seja, à concentração de CO₂ na atmosfera, o primeiro “depósito”, que é o eixo do artigo 2^o da convenção-quadro de 1992: “o objetivo é alcançar [...] a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que evite interferências antrópicas perigosas no sistema climático”²⁸. Para ser possível colocá-la como abatimento do passivo e começar a realizar esses *feedbacks*, é necessário reconhecer outro eixo de ação no Acordo de Paris e recuperar abordagem da convenção-quadro – conceder-lhe uma dimensão jurídica. Desse modo, é necessário que o bem onde as emissões são acumuladas (inicialmente a atmosfera e, por efeito cascata, o sistema climático, tal como o definido na convenção de 1992) seja legalmente reconhecido e, dessa forma, que sobre esse bem possam emergir direitos e deveres, uma ambição que remonta à elaboração do próprio conceito de *preocupação comum da humanidade*, fundamental para a construção de equidade, como suporte estrutural e incontornável de uma ação coletiva.

As mudanças climáticas representam um desafio sem precedente para a política ambiental global, colocando em xeque a capacidade de articulação dos Estados, ao mesmo tempo em que evidenciam desigualdades globais. O enfrentamento eficaz do problema deve ter em mente premissas fundamentais sobre justiça que levem a um acordo que combine responsabilidades e vulnerabilidades diferenciadas em um contexto de direito internacional cada vez mais orientado para a equidade e, desse modo, expurgando tratamentos diferenciados²⁹.

28. United Nations Framework Convention on Climate Change, Nova York, United Nations, 1992 (tradução nossa), disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/convention_text_with_annexes_english_for_posting.pdf, acesso em: 7 maio 2024.

29. Eduardo Viola, Matías Franchini e Thais Lemos Ribeiro, *Sistema Internacional de Hegemonia Conservadora: Governança Global e Democracia na Era da Crise Climática*, São Paulo, Annablume, 2013.

Este é realmente um desafio sem precedentes: é necessário que em simultâneo aborde-se o controlo de *fluxos* correntes, restaure-se um *stock* já exaurido, harmonize-se uma enorme disparidade de contribuições positivas e negativas, históricas e atuais, incluindo todas essas variáveis num ponto de congruência entre provisão e apropriação – condição essencial para poder existir uma ação coletiva. Tendo em conta o enquadramento de desigualdade Norte Global e Sul Global, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento e diferentes responsabilidades históricas e atuais, o problema ambiental global é transformado em “uma discussão sobre desigualdades que devem ser levadas em conta para articulação de uma resposta efetiva”³⁰.

A convenção de 1992, o “reservatório” e o princípio das responsabilidades comuns e diferenciadas

Para ser possível assegurar a congruência entre as regras de provisão e a apropriação numa escala global, é necessário realizá-la numa configuração que conjuga *fluxos* correntes e *stock* histórico acumulado, o que implica diferentes responsabilidades relativas ao CO₂ já acumulado em excesso no “reservatório” do sistema climático.

Como explicou Ostrom, “os problemas de provisão dependem do tempo”³¹, o *stock* está relacionado com o tempo e o primeiro princípio da convenção de 1992, artigo 3º, alínea 1, é um espelho dessa realidade:

As partes Contratantes devem proteger o sistema climático para benefício das gerações presentes e futuras da humanidade, com base na equidade e de acordo com as suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e com as respetivas ca-

30. André Soares Oliveira, “A Liderança dos Países Desenvolvidos no Acordo de Paris: Reflexões sobre a Estratégia do *Naming and Shaming* dentro do Balanço-global”, *Seqüência Estudos Jurídicos e Político*, vol. 40, n. 81, pp. 155-180, 2019, cf. p. 156, disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2019v40n81p155>, acesso em: 23 jul. 2024.

31. Elinor Ostrom, *op. cit.*, 1990, p. 47 (tradução nossa).

pacidades. Assim, as Partes constituídas por países desenvolvidos devem tomar a liderança no combate à alteração climática e aos seus efeitos adversos³².

A verdade é que, mesmo que as emissões de GEE de atividades antrópicas cessassem completamente de um dia para outro, devido ao elevado tempo de permanência na atmosfera, o sistema climático seguiria o seu processo de aquecimento até atingir um novo equilíbrio³³. Dessa forma, o aquecimento do planeta deve manter-se ativo durante muitas décadas, ou mesmo séculos, mesmo após a interrupção total das emissões; portanto, numa perspectiva da escala de tempo humana, o processo de aquecimento global que estamos já a experimentar é irreversível³⁴. E uma reversão desse processo (de aquecimento) só seria possível se, durante um período constante, fôssemos capazes de ter emissões líquidas negativas, ou seja, se de alguma forma pudéssemos capturar e armazenar de forma segura os GEE, ou ainda eliminá-los definitivamente³⁵.

Perante esses factos que configuram uma ameaça existencial, somos obrigados a analisar tudo de uma nova perspectiva, pois uma nova racionalidade económica resultante deste *tipping point* começa a perceber que as parcelas dos custos futuros que vão caber a cada um, pelo não cumprimento do Acordo de Paris, serão muito maiores que os benefícios a curto prazo. É melhor cumprir o referido acordo. Mais do que isso, que o cumprimento do Acordo de Paris de 1,5º implica intervir também no *stock* acumulado de CO₂ na atmosfera e não apenas nos *fluxos* e assegurar a provisão do bem público *clima estável*.

Mas tendo em conta que já não existe nenhum caminho credível para o aumento de 1,5º³⁶, que o cenário corrente é o mais realista e que o cenário

32. Organização das Nações Unidas (ONU), *op. cit.*, 21 jun. 1993.

33. Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2013: The Physical Science Basis – Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge/New York, Cambridge University Press, 2013, p. 128 (tradução nossa).

34. *Idem*, p. 103.

35. *Idem*, *ibidem*.

36. United Nations Environment Programme (UNEP), *Emissions Gap Report 2022: The Closing Window – Climate Crisis Calls for Rapid Transformation of Societies*, Nairóbi, United Nations

de não mitigação deve ser tido em conta, tendo por base as contribuições nacionalmente determinadas (NDCs; do inglês, *nationally determined contributions*)³⁷ atuais e o aumento contínuo das emissões, tudo isso num cenário em que os *climate system feedback loops* geram uma cadeia de mudanças que se autorreforçam, existe uma aceleração dos efeitos cascata que podem conduzir a um grande aquecimento climático³⁸.

Intervir no *stock* acumulado implica assumir as responsabilidades históricas pela colocação dessas quantidades de CO₂ na atmosfera que deram origem à exaustão do recurso comum clima estável. Tendo em conta que no mesmo artigo 3º, alínea 1, da convenção também se afirma que “as Partes constituídas por países desenvolvidos devem tomar a liderança no combate à alteração climática e aos seus efeitos adversos”³⁹, estamos perante a utilização de um recurso de uso comum (mas não reconhecido como comum, isto é, um bem que pertence a todos) sujeito a colapso e a pontos de não retorno, e de tais momentos de rutura podem emergir comportamentos cooperativos no sentido de manter e/ou maximizar os benefícios líquidos da sua utilização. Uma vez que estamos a falar das condições biogeofísicas de suporte da vida que sustentaram as civilizações humanas, estamos num momento em que a única forma de defender os interesses nacionais e o exercício da soberania dos Estados, segurança e prosperidade para todos é pela prossecução do restauro e futura manutenção permanente do sistema climático. Se não o fizermos, a única coisa que iremos partilhar serão os prejuízos humanos e financeiros do colapso.

Por isso, é fundamental um grande projeto de restauro de ecossistemas financiado pelos países com maiores responsabilidades históricas, sem que as remoções de CO₂ resultantes desse restauro gerem novos direitos de emissões. Isto é, paralelamente à manutenção e ao desenvolvimento

Environment Programme, 2022, disponível em: <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2022>, acesso em: 7 maio 2024.

37. Definidas no Acordo de Paris.

38. Will Steffen *et al.*, “Trajectories of the Earth System in the Anthropocene”, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 115, n. 33, pp. 8 252-8 259, ago. 2018.

39. Organização das Nações Unidas (ONU), *op. cit.*, 21 jun. 1993.

do controlo de emissões (*fluxos*) previstas no Acordo de Paris, é urgente desenvolver um sistema de remoções do CO₂ (*stock*), historicamente acumulado em excesso, por meio do pagamento de serviços dos ecossistemas para os países em desenvolvimento, com benefícios climáticos para todos. Paralelamente, num cenário em que as tecnologias agora disponíveis nos países desenvolvidos para captura de CO₂ na atmosfera e nos oceanos se encontram em desenvolvimento exponencial, é igualmente fundamental assegurar que essas novas tecnologias (depois de validadas e acreditadas como benéficas) sejam colocadas a funcionar para benefício de toda humanidade – limpando a atmosfera e os oceanos – para remover CO₂ do *stock* em excesso, isto é, sem que essas remoções gerem créditos a serem colocados no mercado para se realizarem novas e mais emissões.

A utilização das novas tecnologias para a limpeza das emissões históricas, com a conjugação de acordos de restauro e manutenção de ecossistemas, poderia alterar as atuais condições de partida das negociações climáticas e criar as condições para a progressiva mudança do conceito de valor e de criação de riqueza na sociedade, abrindo as portas para a economia regenerativa, tornando efetivo o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas.

A atual estratégia está focada apenas no controlo de emissões, para além de perpetuar a necessidade de se realizarem emissões de CO₂, pois a criação de riqueza resulta apenas da realização de uma nova emissão que paga a sua remoção, o que não permite o surgimento de uma economia de restauro. Com a existência de um quadro jurídico capaz de internalizar as externalidades positivas (e negativas), é possível surgirem soluções de financiamento para a realização de investimentos na limpeza do histórico de emissões.

Se atualmente as alterações climáticas são preocupação comum, e evitá-las é um interesse comum fundamental da humanidade, há de se reconhecer que existe uma profunda relação entre interesse, preocupação e património comum da humanidade, como nos explica Kiss:

Esta noção de interesse comum da humanidade é o fundamento do património comum da humanidade, e até podemos dizer que esse património é a materializa-

ção do interesse comum da humanidade, em determinada área ou relativamente a determinados recursos⁴⁰.

Tendo em conta que as alterações climáticas correspondem a uma alteração no padrão de interações do sistema climático (definido pela convenção de 1992) que possui um valor vital para a humanidade, é legítimo afirmar que esse padrão de interações, embora sendo um bem intangível, materializa esse interesse comum da humanidade. A degradação dessas interações do sistema climático é a preocupação comum da humanidade, e o bem em si a funcionar num padrão relativamente estável e favorável para a humanidade deverá ser então o património comum da humanidade. A convenção de 1992 definiu o bem, mas não definiu o seu estatuto jurídico, que continua a ser coisa de ninguém – *res nullius*.

Para todos os efeitos, o património comum da humanidade é ainda um projeto por realizar, tal como foi concebido. Por outro lado, a doutrina evidencia a existência de um vazio normativo e institucional em nível internacional, em matéria da representação do aspeto funcional do planeta e, conseqüentemente, do clima.

Nesse sentido, a necessidade de transmitir às gerações futuras as condições biogeofísicas que suportam o *software* num estado de funcionamento favorável que resulta num clima estável permite-nos argumentar que o sistema climático num bom estado de funcionamento tem assim um valor vital, hoje quantificável e definível como objeto intangível, carregando um significado patrimonial como algo que devemos proteger no interesse de todos.

Património é uma ideia. É uma ideia filosófica, um conceito jurídico, pois é algo que precisamos conservar [...]. Não é apenas uma preocupação ou interesse da humanidade; está numa escala superior; é [...] um património imaterial [...]. Existe algo que devemos conservar, existe algo que tem um valor, que se pode quantificar [...]. É uma ideia que tem fundamento jurídico também, quer dizer que não é algo artificial; isto significa que podemos encontrar uma base política, um

40. Alexander Charles Kiss, *op. cit.*, 1982, p. 226 (tradução nossa).

fundamento, que permita que o sistema climático constitua um património logicamente de natureza imaterial da humanidade [...]. Esta é a ideia de património⁴¹.

Neste percurso e no atual contexto da incapacidade de construir um sonho de futuro para a humanidade, parece-nos que estamos hoje em condições de dar um salto substantivo que nos permita construir um projeto de restauro do suporte da vida e das civilizações humanas, que poderia ter o seu momento impulsionador no retorno da convenção do Rio de 1992 à terra que a viu nascer, na Conferência das Partes 30 (COP 30), em Belém, capital do Pará (Brasil).

O papel da Europa e da América Latina e o momento kantiano da convenção do Rio de Janeiro de 1992

Europa: liderar para além do exemplo?

Consciente de que as alterações climáticas e a degradação do ambiente são uma ameaça existencial para a Europa e para o mundo, a União Europeia (UE) tem demonstrado uma vontade ativa de assumir um papel de liderança no combate às alterações climáticas. Nesse sentido, tem definido políticas e objetivos nos domínios do clima, da energia, dos transportes e da fiscalidade, com o objetivo de reduzir as emissões líquidas de GEE em pelo menos 55% até 2030, comparando com os níveis de 1990, atingindo os 90% em 2040, e a neutralidade em 2050.

É neste contexto que surge o Pacto Ecológico Europeu, que pretende transformar a UE numa economia moderna, eficiente na utilização dos recursos e competitiva, garantindo:

- zero emissões líquidas de gases com efeito de estufa até 2050;

41. José Manuel Sobrino Heredia em Paulo Magalhães, “Entrevista a José Sobrino Heredia”, *Quercus*, ano 8, n. 50, pp. 4-5, jan.-fev. 2012, disponível em: <http://www.quercus.pt/imagens/PDF/QA/QA50.pdf>, acesso em: 7 maio 2024.

- um crescimento económico dissociado da utilização de recursos;
- que nenhuma pessoa ou região fique para trás.

Mesmo assim, a Agência Europeia do Ambiente (AEA), no seu recente relatório de avaliação do risco climático⁴², a fim de ajudar a identificar prioridades políticas para a adaptação às alterações climáticas e para os setores sensíveis ao clima, afirma que os riscos estão a crescer mais rapidamente do que nossa preparação societal. Para assegurar a resiliência de nossas sociedades, os decisores políticos europeus e nacionais devem agir agora para reduzir os riscos climáticos, tanto por meio de cortes rápidos das emissões como de políticas e ações de adaptação fortes⁴³.

A verdade é que as políticas e ações de adaptação da Europa não estão a acompanhar o ritmo do rápido crescimento dos riscos. Em muitos casos, a adaptação gradual não será suficiente e, como muitas medidas para melhorar a resiliência climática requerem um longo intervalo de tempo, pode ser necessária uma ação urgente mesmo em relação a riscos que ainda não são críticos⁴⁴. São vários os estudos que apontam que a Europa será uma das zonas do planeta que mais riscos climáticos vai enfrentar. Ainda segundo o relatório da AEA, algumas regiões da Europa são pontos críticos de múltiplos riscos climáticos. O sul, por exemplo, está particularmente exposto ao risco de incêndios florestais e aos impactos do calor e da escassez de água na produção agrícola, no trabalho ao ar livre e na saúde humana. As inundações, a erosão e a intrusão de água salgada ameaçam as regiões costeiras baixas da Europa, incluindo muitas cidades densamente povoadas⁴⁵. O calor extremo, a seca, os incêndios florestais e as inundações, tal como se verificou nos últimos anos, vão agravar-se na

42. European Environment Agency, *European Climate Risk Assessment: Executive Summary*, Luxemburgo, European Environment Agency, 2024 (EEA Report n. 1/2024), disponível em: <https://www.eea.europa.eu/publications/european-climate-risk-assessment>, acesso em: 7 maio 2024.

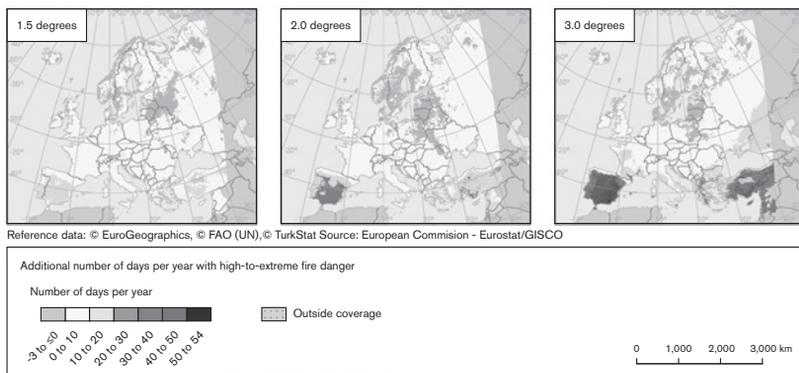
43. *Idem*.

44. *Idem*.

45. *Idem*.

Europa, mesmo em cenários otimistas de aquecimento global, e afetar as condições de vida em todo o continente.

FIGURA 2: Número adicional de dias por ano com perigo de incêndio elevado a extremo por clima (índice meteorológico de incêndio diário ≥ 30), em comparação com a situação no período de referência 1981-2010, para diferentes níveis de aquecimento global. Conjunto mediano de cinco estatísticas-modelo.



Fonte: European Environment Agency, “Additional Number of Days per Year with High-to-Extreme Fire Danger”, 1º jul. 2024, disponível em: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/additional-number-of-days-per>, acesso em: 11 set. 2024.

De acordo com a avaliação da AEA, a Europa é o continente que registra o aquecimento mais rápido do mundo, e os riscos climáticos estão a ameaçar a sua segurança energética e alimentar, os ecossistemas, as infraestruturas, os recursos hídricos, a estabilidade financeira e a saúde das pessoas; muitos desses riscos já atingiram níveis críticos e podem tornar-se catastróficos sem uma ação urgente e decisiva⁴⁶.

Os próprios objetivo e conteúdo da Avaliação Europeia dos Riscos Climáticos (EUCRA; do inglês, European Climate Risk Assessment)⁴⁷ – ajudar a identificar as prioridades políticas para a adaptação às alterações climáticas e para os sectores sensíveis ao clima – são em si mesmos reveladores de

46. *Idem*.

47. *Idem*.

uma mundivisão ainda dominante que, embora reconheça que o problema é global, não conseguiu transformar o seu pensamento e ação na única escala do problema: a escala global. Esses factos tornam claro que é necessário perceber os contextos de espaço e tempo: se os GEE permanecem dezenas/centenas de anos na atmosfera, muitos dos riscos climáticos que hoje ameaçam a Europa resultam das suas próprias emissões históricas, o que obrigaria a UE a entrar em acordos com outros países, nomeadamente com países ricos em biodiversidade, para começar a se iniciar um processo de limpeza da atmosfera.

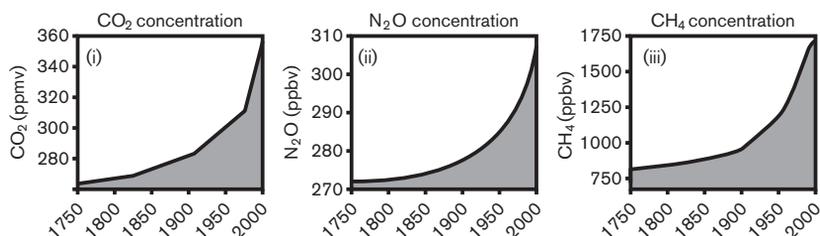
Numa perspectiva histórica, os países menos desenvolvidos (PMD), um grupo de 46 países do Sul Global, contribuiu apenas com menos de 1% das emissões totais desde a Revolução Industrial. Os dados históricos da concentração de CO_2 na atmosfera mostram claramente que essa concentração começou a aumentar a partir de 1750 em função do início da atividade industrial. Porém, nota-se que a amplificação na concentração de CO_2 na atmosfera se deu com maior vigor a partir de 1850, época em que o carvão marcou uma verdadeira transformação na Inglaterra, espalhando-se por vários países vizinhos na Europa, atravessando o Atlântico e chegando até os Estados Unidos⁴⁸. Dados obtidos desde 1750 até 2020 demonstram um aumento na concentração dos principais GEE na seguinte ordem: CO_2 – 149%, N_2O – 123% e CH_4 – 262%⁴⁹.

Perante a situação em que o continente mais ambicioso e avançado em políticas climáticas é simultaneamente o mais afetado e ameaçado, parece-nos evidente que uma estratégia que se pretenda eficiente tenha de ir além do exemplo: deve ir além do espaço geográfico da UE, deve abraçar as responsabilidades históricas numa perspectiva multilateralista de encabeçar uma causa verdadeiramente global.

48. Will Steffen, Jacques Grinevald, Paul Crutzen e John McNeill, “The Anthropocene: Conceptual and Historical Perspectives”, *Philosophical Transactions of The Royal Society A*, vol. 369, n. 1938, pp. 842-867, 2011.

49. World Meteorological Organization (WMO), *State of the Global Climate 2021*, Genebra, WMO, 2022 (WMO n. 1290), disponível em: <https://library.wmo.int/records/item/56300-state-of-the-global-climate-2021>, acesso em: 23 jul. 2024.

FIGURA 3: Evolução histórica da concentração de CO_2 , N_2O e CH_4 na atmosfera (1750-2000).



Fonte: Will Steffen, Jacques Grinevald, Paul Crutzen e John McNeill, “The Anthropocene: Conceptual and Historical Perspectives”, *Philosophical Transactions of The Royal Society A*, vol. 369, n. 1938, pp. 842-867, 2011, cf. pp. 851-852.

Concretizar o momento cosmopolita da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (Rio-92)

A adoção do Pacto Ecológico Europeu, da Lei Europeia do Clima e das subsequentes propostas de aumento dos objetivos energéticos e climáticos para 2030 tornaram as tecnologias de remoção e gestão do carbono uma parte importante do esforço de descarbonização da UE. A fim de alcançar o objetivo de neutralidade climática, a meta climática vinculativa da UE para 2030 deve consistir numa redução interna das emissões líquidas de GEE (emissões após dedução das remoções) de pelo menos 55%, em relação aos níveis de 1990, até 2030.

O cumprimento dessa meta implica que os Estados e instituições da UE deverão dar prioridade a reduções rápidas e previsíveis das emissões e, ao mesmo tempo, aumentar as remoções por sumidouros naturais. É aqui que mais uma vez a UE inicia um processo inovador, tendo aprovado em abril de 2024 um acordo político provisório sobre um novo quadro de certificação voluntária para as remoções de carbono, que visa impulsionar a sua implantação e melhorar a capacidade da União Europeia para quantificar, monitorizar e verificar essas atividades.

A futura legislação vai abranger diferentes tipos de remoções de carbono, nomeadamente o armazenamento permanente de carbono por meio de tecnologias industriais, o armazenamento de carbono em produtos

de longa duração e a cultura de carbono – *carbonicultura*⁵⁰. O âmbito de aplicação foi também alargado para abranger certos tipos de atividades de cultura do carbono que reduzem as emissões dos solos agrícolas, desde que conduzam a uma melhoria global do balanço do carbono no solo. O objetivo é aumentar a sua utilização e melhorar a capacidade da UE para quantificar, monitorizar e verificar essas atividades, de forma a combater o *greenwashing*. Todo esse trabalho inovador – de criação das condições técnicas, de contabilidade e monitorização da atividade de remoção – é peça fundamental para a possibilidade de, a médio prazo, se construir um projeto de reversão do processo de aquecimento em curso, isto é, a possibilidade de se iniciar um projeto global de realização de emissões líquidas negativas.

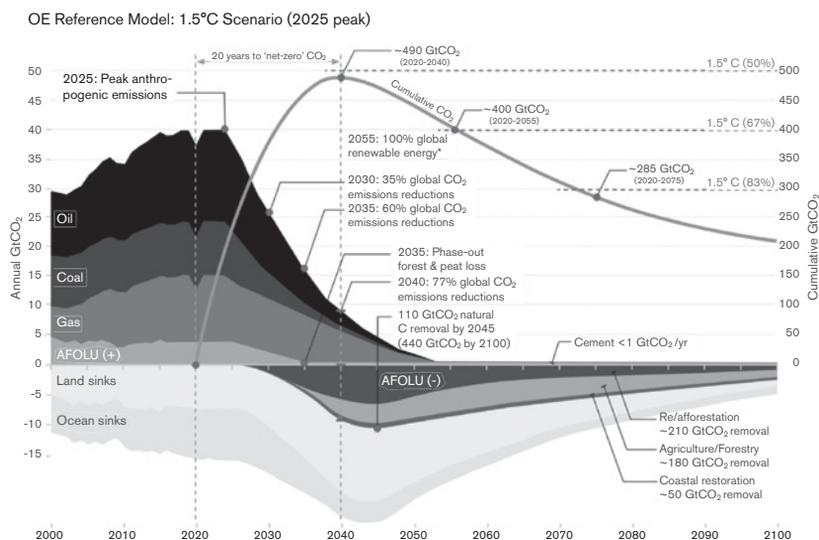
O conhecimento das circunstâncias sob as quais o sistema climático está prestes a atingir o colapso pode gerar uma reconfiguração de posicionamentos e a criação das condições necessárias para ser possível materializar os interesses simultaneamente individuais e coletivos que poderão emergir de uma situação limite, a que chamaríamos, utilizando a expressão de Celso Lafer, ministro das Relações Exteriores do Brasil, de *momento cosmopolita*. Um processo que começou na Rio-92, em que se definiu o sistema climático, e que agora, para ser possível limpar e recuperar o sistema, é necessário que o sistema seja reconhecido como um património de todos, para que sobre essa plataforma jurídica seja possível tornar economicamente visíveis direitos e deveres e, dessa forma, possibilitar que uma ação coletiva de restauro possa emergir.

Esse processo implica necessariamente um difícil ponto de equilíbrio entre Norte Global e Sul Global, entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, entre soluções tecnológicas e restauro de serviços de ecossistemas, entre responsabilidades históricas e equidade e justiça climática. A abordagem simultânea de *fluxos* (equidade atual) e *stock* (equidade

50. Pascal Canfin, “Alteração 158”, 22 mar. 2024, disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0329-AM-158-158_PT.pdf, acesso em: 7 maio 2024. Apresenta o relatório “Quadro de Certificação da União Relativo às Remoções de Carbono” (A9-0329/2023).

histórica), conjugada com a possibilidade já próxima de esgotamento do bem comum de que todos dependem, e sobre o qual toda a economia está montada, pode criar o momento em que, na linguagem econômica atual, estaremos a introduzir melhorias de Pareto, em que a melhor afetação de recursos, com vantagens quer no âmbito dos danos evitados, quer no da manutenção dos suportes de criação de riqueza, pode trazer ganhos simultaneamente coletivos e individuais.

FIGURA 4: Cenário com 1,5°.



Fonte: F20 e One Earth, *Achieving the Paris Climate Goals in the Covid-19 Era*, Hamburgo, set. 2020 (F20 – Policy Briefing #2/2020), p. 4, disponível em: <https://assets.takeshape.io/86ce9525-f5f2-4e97-81ba-54e8ce933da7/dev/84330c79-0fcc-4b1c-ad39-f6c9a46fba7/APCAG%20Executive%20Brief%201-22-2021.pdf>, acesso em: 7 maio 2024.

Existem já hoje vários planos de restauro da natureza em larga escala⁵¹ e vários cenários de descarbonização⁵², mas o que esses cenários e planos não abordam são as condições jurídicas necessárias para ser possível colocar tais projetos no terreno, isto é, para a ação coletiva ser possível.

O facto de atualmente não existirem mecanismos económicos destinados a pagar as emissões negativas resulta do facto de a remoção de CO₂ do *stock* acumulado na atmosfera corresponder a uma remoção realizada numa realidade desprovida de valor jurídico e económico e, portanto, não se geram direitos para quem faz a remoção num bem que não é de ninguém.

O reconhecimento do clima como património comum funcionaria como uma plataforma para internalizar as “externalidades” negativas e positivas que todos produzem no sistema climático e, dessa forma, gerar direitos e deveres. Isso iria permitir:

1. abordar simultaneamente os *fluxos* e o *stock*, criando contabilidades separadas;
2. internalizar as “externalidades negativas”;
3. internalizar as “externalidades positivas” dos ecossistemas e, dessa forma, promover o seu restauro;
4. tornar esses benefícios juridicamente visíveis e economicamente contabilizáveis;
5. impulsionar uma economia capaz de restaurar o sistema climático;
6. construir justiça entre povos e futuro para as novas gerações.

51. F20 e One Earth, *Achieving the Paris Climate Goals in the Covid-19 Era*, Hamburgo, set. 2020 (F20 – Policy Briefing #2/2020), disponível em: <https://assets.takeshape.io/86ce9525-f5f2-4e97-81ba-54e8ce933da7/dev/84330c79-0fcc-4b1c-ad39-f6c9a46bfa7/APCAG%20Executive%20Brief%201-22-2021.pdf>, acesso em: 7 maio 2024.

52. Energy Transitions Commission, *op. cit.*, mar. 2022, p. 8.

Conclusão: América Latina e União Europeia – os suportes de um projeto de limpeza da atmosfera?

A União Europeia tornou-se líder na luta contra as alterações climáticas, mas ao centrar a sua ação no limites do seu território, sem intervir de forma ativa no passivo acumulado na atmosfera, está condenada a não usufruir dos resultados dos objetivos climáticos que definiu para si própria. Neste momento, apesar da política ambiciosa que está a implementar, os relatórios da própria UE indicam que o continente será o local onde riscos climáticos serão mais acentuados. Para além disso, está já a sofrer efeitos *boomerang* da sua política de imposições e condicionalismos internos, pela inexistência de um quadro global de referências ambientais. E os resultados estão à vista, com uma revolta dos agricultores, tendo por base a diferença de critérios e exigências ambientais dos produtos com origem em países externos à UE.

Tendo em conta que a própria Revolução Industrial começou na Europa e que só por meio de uma reversão do processo de aquecimento é possível acalantar um futuro menos dramático para as próximas gerações, o objetivo da neutralidade em 2050 e o início de emissões negativas em nível interno a partir dessa data não são suficientes. Sem uma forte política multilateral de cooperação com os países do sul menos industrializados e utilizando a sua posição de condicionamento normativo com parceiros do norte e do sul, é possível alavancar um projeto de realização de emissões líquidas negativas e iniciar um processo de restauro do sistema climático.

Em recente visita a Brasília (DF), Pedro Sánchez, primeiro-ministro espanhol, falando acerca do acordo entre a UE e o Mercado Comum do Sul (Mercosul), afirmou:

[...] para a União Europeia, seria espetacular ter um acordo, porque vai promover uma mudança geopolítica global. [...] Não só estaria a ser criada a maior área de interesse comercial do mundo, mas também estão a ser unidas duas regiões que têm visões muito interessantes para enfrentar os desafios globais⁵³.

53. Lusa, “Lula e Sánchez Confiantes no Acordo Mercosul-UE Apesar da Oposição”, *Notícias ao*

Estando conscientes de que está em causa nesse acordo a possibilidade de uma harmonização substancial nas relações entre países desenvolvidos do norte e em desenvolvimento do sul, entre antigas potências colonialistas e países colonizados, em que as diferentes responsabilidades ambientais e históricas são em simultâneo o pano de fundo e o elefante na sala, a possibilidade de sua obtenção é plena de significados. As negociações entre UE e Mercosul duram já mais de vinte anos, e os compromissos ambientais têm estado no centro das disfunções, porque, na sua essência, as alterações climáticas têm de ser analisadas “dentro de um enquadramento da desigualdade Norte Global e Sul Global, evidenciando que tal discussão é, no fundo, uma discussão sobre desigualdades que devem ser levadas em conta para articulação de uma resposta efetiva”⁵⁴.

A UE, como potência normativa que é, se acompanhasse as suas condicionalidades ambientais de um projeto de realização de emissões negativas líquidas em países do Mercosul, iniciando um projeto de neutralização de emissões históricas da própria UE, poderia utilizar essas remoções (que são também um interesse egoístico seu, para amenizar os riscos ambientais na própria Europa) para compensar as condicionalidades ambientais impostas aos produtos do Mercosul. Dessa forma, ganharia um enorme peso negocial nas negociações climáticas e estaria a criar as condições para que essa mudança geopolítica global pudesse emergir, com ganhos ambientais para todos. Nesse processo, do pagamento de serviços de ecossistemas e projetos de restauro ambiental, poderiam resultar os meios para a implementação das condicionalidades dos produtos dos países do Mercosul, com ganhos para os povos da América Latina e da UE. Simultaneamente, a própria UE estaria a traçar um caminho para que o seu esforço a nível interno pudesse ser compensado pelos benefícios globais das emissões líquidas negativas. Desse processo, resultariam igualmente melhorias nas

Minuto, 6 mar. 2024, disponível em: <https://www.noticiasominuto.com/mundo/2516227/lula-e-sanchez-confiantes-no-acordo-mercosul-ue-apesar-da-oposicao>, acesso em: 11 set. 2024.

54. André Soares Oliveira, *op. cit.*, 2019, p. 156.

dinâmicas de relacionamento não só com os países do sul, mas também perante todos os restantes países desenvolvidos.

O Acordo UE-Mercosul poderia ensaiar os alicerces de um acordo global e impulsionar uma economia regenerativa capaz de iniciar o processo de restauro do sistema climático. Por outras palavras, em vez de um acordo que discute condicionalidades numa perspectiva geográfica e temporal limitadas, deve-se pensar num acordo em que a dimensão histórica é incluída, apontando para a construção de um património comum da humanidade, com ganhos para ambas as partes e para a humanidade. Esta seria, evidentemente, a concretização do momento cosmopolita, iniciado na convenção do Rio de Janeiro de 1992, atribuindo à humanidade no seu conjunto a governação do uso do sistema climático, a plataforma jurídica para um acordo global de restauro e futura manutenção desse sistema. O Acordo UE-Mercosul seria parte desse caminho.

From vulnerability to resilience: fostering a unified approach to climate action in Latin America and the Caribbean

MARIA FERNANDA ESPINOSA GARCÉS¹

Introduction

As the world grapples with the impacts of climate change, the Latin America and Caribbean (LAC) region is at a critical juncture, confronting both the immediate and long-term consequences of the triple planetary crisis of climate change, pollution, and biodiversity loss, along with inequalities and poverty. The sixth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, released last year, warns that continued greenhouse gas emissions (GHG) will lead to increasing global warming, likely reaching 1.5°C in the near term, intensifying multiple and concurrent hazards, from hunger and poverty to conflict and massive displacement.²

For the LAC region, the risks are particularly acute. Approximately 3.3 to 3.6 billion people live in highly vulnerable communities worldwide, and climate change impacts are already felt across the region. From the drought-stricken plains of northern Mexico to the hurricane-battered Caribbean islands, the LAC region urgently needs adaptation and mitigation measures. The region is experiencing more frequent and intense extreme weather events, which have devastating consequences for communities, ecosystems, and economies.

1. Former President of the United Nations General Assembly, former Minister of Foreign Affairs and Defense of Ecuador. Corresponding e-mail: personaloffice@mfespinosa.org.
2. IPCC, *Climate Change 2013, The Physical Science Basis*, 2013, available at: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ar5_wg1_headlines.pdf, accessed: May 21, 2024.

Despite these challenges, the LAC region is committed to addressing climate change. LAC countries have pledged to significantly reduce GHG by 2030 and achieve net-zero emissions by 2050, aligning with the Paris Agreement goals. However, the path forward is fraught with challenges, including competing developmental priorities, financial constraints, and domestic implementation complexities. The LAC region faces a critical choice: to keep on a path of incremental progress and piecemeal solutions or to embrace a transformative approach that puts sustainability and resilience at the heart of its development agenda. This article argues that the latter is not only necessary but also achievable through a combination of regional cooperation, sustainable development strategies, and financial and technological commitment from industrialized countries. The region should move beyond ideological and political divides to achieve a well-coordinated regional response to the climate crisis.

Drawing on extensive research, this article explores challenges and opportunities for addressing climate change in the LAC region. It first examines the region's vulnerability to climate impacts and its participation in international agreements. Then, it presents perspectives on key stakeholders, including the scientific community, institutions, and civil society. Furthermore, it grapples with the challenges within the LAC region, proposing strategies to foster a more unified and effective approach to climate action.

The LAC context

This region is highly vulnerable to the impacts of climate change, which poses significant risks to its diverse ecosystems, economies, and populations. The region accounts for 6% of the global gross domestic product (GDP) and 8% of the world population,³ yet it is the second most disas-

3. World Bank, *Promoting Climate Change Action in Latin America and the Caribbean*, 2021, available at: <https://www.worldbank.org/en/results/2021/04/14/promoting-climate-change-action-in-latin-america-and-the-caribbean>, accessed: May 21, 2024.

ter-affected region after Asia and the Pacific.⁴ According to the Global Climate Risk Index, ten LAC countries – including the Bahamas, Dominica, Dominican Republic, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicaragua, and Puerto Rico – are among the top 25 most vulnerable nations globally.⁵ Extreme weather events are frequent in Central America, the Caribbean, and in Brazil, Colombia, and Mexico, three of the region’s largest economies.⁶

The climate-related impacts in LAC are profound, with agriculture, water resources, and biodiversity at great risk. The LAC region hosts nearly 40% of the planet’s species, 40% of the world’s freshwater sources, 16% of the forests, and the second-largest coral reef.⁷ Rising temperatures, shifting precipitation patterns, ocean acidification, and more frequent extreme weather events will likely reduce crop yields, exacerbate water scarcity, and heighten public health risks through water contamination and the spread of vector-borne diseases like dengue and malaria. For many Andean cities, melting glaciers represent the loss of a major freshwater source currently used for consumption, irrigation, and hydroelectric power.

Despite its high vulnerability to climate change, the LAC region’s contribution to global GHG is relatively low, at less than 10% of the global share. However, economic reliance on fossil fuels, the debt burden, and shrinking fiscal and policy space continue to complicate the regional re-

4. United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR), *Overview of Disasters in Latin America and the Caribbean 2000-2022*, 2023, available at: <https://www.undrr.org/publication/overview-disasters-latin-america-and-caribbean-2000-2022>, accessed: May 21, 2024.
5. David Eckstein, Vera Künzel and Laura Schäfer, *Global Climate Risk Index*, Bonn/Berlin, Germanwatch, 2021, available at: <https://www.germanwatch.org/en/19777>, accessed: May 21, 2024.
6. Mauricio Cárdenas, Juan Pablo Bonilla and Federico Brusa, “Climate Policies in Latin America and the Caribbean: Success Stories and Challenges in the Fight against Climate Change,” *IDB Monograph*, 2021, available at: <https://publications.iadb.org/en/climate-policies-latin-america-and-caribbean-success-stories-and-challenges-fight-against-climate>, accessed: May 21, 2024.
7. The Nature Conservancy, *Together We Find a Way – 2021 Latin America Impact Report*, 2021, available at: https://www.nature.org/content/dam/tnc/nature/en/documents/latin-america/2021larannualreport_spreads_low.pdf, accessed: May 21, 2024.

sponse to climate change.⁸ The energy sector, which encompasses electricity generation, transportation, and industrial fuel use, contributes 43% of the total CO₂-equivalent emissions, substantially lower than the global average of 74%.⁹ Transportation is the main source of these emissions due to the region's vast geography, contributing to high vehicle ownership and fossil fuel reliance. Moreover, the agriculture, forestry, and land use sectors are the second source of emissions, with cattle raising, extensive agriculture, and deforestation being the primary contributors. Although the energy supply remains dominated by fossil fuels, renewables account for 30%, mainly from hydropower.¹⁰ This percentage is much larger than in OECD countries (12%) and the rest of the world (15%). In fact, LAC has one of the world's cleanest energy matrices.¹¹

The region is also susceptible to global climate tipping points. Key tipping points anticipated to affect LAC include the collapse of the West Antarctic Ice Sheet, the potential extinction of the Amazon rainforest, significant changes in the El Niño Southern Oscillation, and the potential disruption of the Atlantic Meridional Overturning Circulation. Since 2000, over 190 million people have been affected by 1,534 disasters.¹² The impact on agricultural lands and water resources will probably exacerbate the region's longstanding food and water insecurity, potentially escalating already significant poverty and inequality.

8. Marina Zucker-Marques, Kevin P. Gallagher and Ulrich Volz, *Defaulting on Development and Climate: Debt Sustainability and the Race for the 2030 Agenda and Paris Agreement*, Boston/London/Berlin, Boston University Global Development Policy Center; Centre for Sustainable Finance, SOAS, University of London; Heinrich Böll Foundation, 2024, available at: <https://www.bu.edu/gdp/files/2024/04/DRGR-Report-2024-FIN.pdf>, accessed: May 21, 2024.
9. United Nations Development Programme (UNDP), *Regional Snapshot: Latin America and the Caribbean – The State of Climate Ambition*, 2022; UNDRR, *Midterm Review of the Implementation of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030 for Latin America and the Caribbean*, 2022, available at: <https://sendaiframework-mtr.undrr.org/media/85823/download?start-Download=true>, accessed: May 21, 2024.
10. *Ibidem*.
11. Organización Latinoamericana de Energía (Olae), *Capacidad Instalada de Generación Eléctrica. Sistema de Información Energética de Latinoamérica y el Caribe*, 2022, available at: www.sielac.olade.org, accessed: May 21, 2024.
12. UNDRR, *op. cit.*, 2023.

Additionally, this region has one of the world's highest levels of income inequality, with significant socio-economic challenges exacerbated by the impact of climate change. The Economic Commission for Latin America and the Caribbean estimated that over 180 million individuals in the region still do not earn sufficient income to meet their basic needs, with 70 million unable to afford even a basic food basket.¹³ Additionally, the LAC region contends with pervasive violence, organized crime, and political instability, which further complicates its ability to effectively address and adapt to environmental and economic challenges. With the COVID-19 pandemic, the region was economically devastated, particularly the Caribbean economies. In 2020, the region experienced an 8.1% contraction in regional growth caused by pandemic-related job losses, reduced tourism, and high death rates. It has faced a slow and uncertain recovery and rising social and political volatility. Total debt in the region has escalated to approximately us\$ 5.8 trillion, amounting to 117% of the region's GDP.¹⁴

The adverse social and economic conditions prevalent in most LAC countries have precipitated the world's largest migration crisis. The United Nations High Commissioner for Refugees reported that there were 22.1 million displaced individuals in the Americas by mid-2023, and LAC countries constituted approximately one-third of all new global asylum applications. Furthermore, in 2023 alone, over 400 thousand individuals crossed the Darien Gap, one of the most dangerous migration routes.¹⁵ This crisis has been intensified by increasing climate-related disasters. Pro-

13. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), *Social Panorama of Latin America and the Caribbean 2023: Labour Inclusion as a Key Axis of Inclusive Social Development*, 2023b, available at: <https://www.cepal.org/en/publications/68703-social-panorama-latin-america-and-caribbean-2023-labour-inclusion-key-axis>, accessed: May 21, 2024.

14. Andrew Powell and Oscar Mauricio Valencia, "Dealing with Debt: Less Risk for More Growth in Latin America and the Caribbean," *Inter-American Development Bank*, 2023, available at: <https://flagships.iadb.org/en/DIA/dealing-with-debt-less-risk-for-more-growth-in-latin-america-and-the-caribbean#:~:text=Total%20debt%20in%20Latin%20America,amounts%20to%20survive%20the%20crisis>, accessed: May 21, 2024.

15. International Crisis Group, *Bottleneck of the Americas: Crime and Migration in the Darién Gap*, 2023, available at: <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/colombia-central-america/102-bottleneck-americas-crime-and-migration>, accessed: May 21, 2024.

jections indicate that by 2050, more than 17 million people in LAC might be forced to migrate due to climate impacts.¹⁶ Additionally, the high volume of migrants has transformed other LAC nations into prolonged host countries, many of which are also vulnerable to climate effects, including those in the northern triangle, a critical transit area for migrants heading to the United States. Besides the human impact, migration routes often cross through critical rainforest and water basins, home to indigenous communities. The passage of migrants leads to significant environmental degradation, including deforestation and river pollution from the disposal of large quantities of waste.

Women and girls are the most affected by these consequences. Over 58 million women, particularly those from indigenous and rural communities, are engaged in climate-sensitive sectors such as agriculture. Despite their active involvement, less than 30% of these women hold ownership rights over their lands. The United Nations projected that, in a worst-case climate change scenario, up to 158 million additional women and girls worldwide could fall into poverty by 2050, and approximately 236 million could experience heightened food insecurity.¹⁷ Furthermore, women and children are fourteen times more likely to perish during a climate-related disaster compared to men.

In sum, the LAC region's high vulnerability to climate change, significant biodiversity, and economic dependence on natural resources present challenges and opportunities. There is a critical need for regional cooperation to enhance resilience to climate impacts and to transition towards sustainable economies. The aim should be a low-carbon development pathway that counters poverty and inequalities. Acknowledging these needs, international and regional climate agreements are pivotal in guiding and amplifying efforts to combat climate change.

16. UNDRR, *op. cit.*, 2023.

17. UN Women, *The Gender Snapshot 2023*, 2023, available at: <https://unstats.un.org/sdgs/gender-snapshot/2023/>, accessed: May 21, 2024.

International and regional climate agreements: incremental steps in climate negotiations

The Paris Agreement, adopted in 2015, set an ambitious goal to limit global warming to well below 2°C, preferably to 1.5°C, compared to pre-industrial levels. To achieve this target, the agreement called for various interventions, including transitioning from fossil fuels to renewable energy sources, replacing greenhouse gas emitting technologies with low-carbon alternatives, minimizing waste, and preserving and restoring forest ecosystems.¹⁸ This agreement requires each party to prepare, communicate, and maintain successive Nationally Determined Contributions (NDCs), which outline their commitments to reduce emissions and adapt to the impacts of climate change. This approach allows countries to tailor their efforts to their specific circumstances and capabilities while collectively working towards the global goal of curbing temperature rise.

As signatories to the Paris Agreement, LAC countries have established NDCs to reduce emissions and build resilience to climate change. The quality of NDCs in this region is higher than the global average, reflecting strong stakeholder engagement, transparency mechanisms, and interest in participating in global carbon markets.¹⁹ However, global progress under the Paris Agreement has faced significant challenges, particularly in terms of reaching a consensus among nations, as evidenced by the mixed results of subsequent Conference of the Parties (COP) meetings.

In 2019, COP25 in Madrid, Spain, achieved some progress on loss and damage associated with climate change impacts. Countries approved the establishment of the Santiago Network, a platform designed to connect organizations, experts, and international agencies with regions, countries, and communities seeking to minimize and address loss and damage from

18. Mauricio Cárdenas and Sebastián Orozco, *The Challenges of Climate Mitigation in Latin America and the Caribbean: Some Proposals for Action*, New York, UNDP Latin America and The Caribbean, Policy Documents Series n. 40, 2022, available at: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-01/PNUDLAC-working-paper-40-climate-EN.pdf>, accessed: May 21, 2024.

19. UNDP, *op. cit.*, 2022.

climate change. The Santiago Network aimed to catalyze technical assistance and was agreed to be fully operational for loss and damage to enhance the capacity of vulnerable countries.²⁰ However, countries did not reach a consensus on defining the Global Goal of Adaptation; instead, they established a framework for its formulation to be considered and adopted at COP28.

Responding to the urgent need to scale up climate action during the UN Climate Action Summit in 2019, countries pledged to cut GHG to zero by 2050, including many from the LAC region. Building upon this Summit, the Adaptation Action Coalition was formed in January 2021 to accelerate global action on adaptation and build a climate-resilient world by 2030. Eight out of the 33 LAC countries have joined the coalition: Argentina, Chile, Costa Rica, Colombia, Jamaica, Paraguay, Peru, and Uruguay.²¹ This demonstrates a growing recognition of the importance of adaptation measures in the region and a commitment to collaborative action.

During COP26 in 2021, most LAC countries updated their NDCs, setting targets to reduce GHG emissions by 2030 and achieve net-zero emissions by mid-century. Between 2020 and 2022, twenty out of the 33 LAC countries updated or submitted new NDCs, with nine countries increasing their ambition, such as by lowering their 2030 emissions caps²². This group includes the six largest economies in the region, known as the LAC-6: Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Mexico, and Peru. However, overall progress remains limited, with only a few countries demonstrating significant advancements in meeting their commitments. Also, during this COP, the Glasgow Climate Pact was signed to promote financing mechanisms. This

20. “About the Santiago Network,” UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), [n.d.], available at: <https://unfccc.int/santiago-network/about>, accessed: May 21, 2024.

21. Adaptation Action Coalition, *Adaptation Action Coalition: An Overview*, 2022, available at: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20230304100218/https://www.gov.uk/government/publications/adaptation-action-coalition-an-overview/adaptation-action-coalition-an-overview>, accessed: May 21, 2024.

22. Mauricio Cárdenas and Sebastián Orozco, *op. cit.*, 2022.

pact included a target for developed countries to double the financing provided to developing countries for adaptation by 2025 to us\$ 40 billion.²³

At COP27, in 2022, countries adopted the Sharm el-Sheikh Implementation Plan, which included the decision to establish a Loss and Damage Fund with over us\$ 230 million in pledges. The fund aims to support developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change. The plan also encourages countries to consider Nature-based Solutions in their mitigation and adaptation actions, recognizing the potential of ecosystems to provide climate benefits while supporting biodiversity and livelihoods.

The first Global Stocktake (GST), a critical component of the Paris Agreement, occurred at COP28 in Dubai, marking a significant milestone in the international climate change negotiations. The GST assessed collective progress towards achieving the Paris Agreement's goals and set the direction for future climate action, informing the next round of NDCs due in 2025. Notably, the COP28 final declaration, known as the UAE Consensus, marked a historic first in the thirty-year history of COP meetings by explicitly calling to “transition away” from fossil fuels and reaffirming the imperative of reaching net-zero CO₂ emissions by 2030.²⁴ Additionally, COP28 agreed to operationalize the Loss and Damage Fund and garnered the first pledges of us\$ 700 million.

At the regional level, the LAC countries adopted the Escazú Agreement in 2018, the first environmental treaty in the region and the world's first legally binding agreement that includes provisions for citizen participation in environmental decision-making and protection of environmental human rights defenders.²⁵ Its primary objective is to guarantee the full and effec-

23. “What does COP26 mean for adaptation?,” UNEP, 2021, available at: <http://www.unep.org/news-and-stories/story/what-does-cop26-mean-adaptation>, accessed: May 21, 2024.

24. COP28, “COP28 Presidency Unites the World on Loss and Damage,” COP28 UAE, 2023, available at: <https://www.cop28.com/en/news/2023/11/COP28-Presidency-unites-the-world-on-Loss-and-Damage>, accessed: May 21, 2024.

25. UN, *Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean*, 2018, available at: <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/86cae662-f81c-4b45-a04a-058e8d26143c>, accessed: May 21, 2024.

tive implementation of the rights of access to environmental information, public participation in the environmental decision-making process, and access to justice in environmental matters. It also aims to strengthen capacity-building, cooperation, and the protection of the right to a healthy environment and sustainable development. Currently, 25 out of the 33 LAC countries have signed the Escazú Agreement. Although the agreement has entered into force, its effective implementation requires a solid foundation of technical and human resources, as well as strong cross-border collaboration and cooperation in environmental management.

Furthermore, the LAC joined the international community in adopting the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction in 2015, aiming to enhance coherence in countries' approaches to climate change adaptation and disaster risk reduction. The framework represents a significant step towards integrating disaster risk management into sustainable development policies and practices, with the goal of substantially reducing disaster risk and losses in lives, livelihoods, and health, as well as in the economic, physical, social, cultural, and environmental assets of individuals, businesses, communities, and countries.²⁶ It recognizes the importance of addressing the underlying drivers of disaster risk, such as poverty, climate change, and unplanned urbanization, and emphasizes the need for a multi-hazard approach to disaster risk reduction.

Despite the commitment of LAC nations to international climate agreements and their participation in various environmental mechanisms, progress in implementing these frameworks has been uneven across the region. LAC countries continue to struggle with challenges, including limited resources, political instability, and competing development priorities. This disparity underscores the need for a collaborative approach, bringing together diverse stakeholders to address the complexities of climate resilience and sustainability.

26. UNDRR, *op. cit.*, 2022.

Diverse perspectives on climate challenges

To understand the perspectives of key stakeholders in the LAC region, this section explores the visions of the scientific community, institutions, and civil society. Each group contributes unique insights and solutions, reflecting their distinct roles and experiences in the broader context of climate resilience and sustainability in the region while showing the lack of a connecting narrative tissue to bring about bold, sustainable, and long-term solutions to the climate crisis.

Vision of the scientific community

In the scientific community, there is nearly unanimous consensus regarding the anthropogenic causes of global warming. To foster a common understanding, the United Nations formed the IPCC in 1988. This scientific body provides governments with the scientific information necessary to develop climate policies. Through an open and transparent review process, academic experts from the IPCC's 195 member countries prepare reports to fulfill this mandate. In 2013, the IPCC confirmed that global warming is real and primarily driven by human use of fossil fuels.²⁷

Furthermore, nearly two hundred scientific organizations worldwide, eleven science academies, and eighteen American scientific societies have endorsed this view.²⁸ Moreover, 97% of published studies indicate that climate-warming trends over the past century are extremely likely due to human activities.²⁹ However, most climate science recommendations are based on best-case scenarios. There are inherent structural limitations and “known-unknowns” within climate science and existing modeling capacities, particularly as higher emissions increase self-reinforc-

27. IPCC, *op. cit.*, 2013.

28. “Scientific Consensus,” NASA, [n.d.], available at: <https://science.nasa.gov/climate-change/scientific-consensus/>, accessed: May 21, 2024.

29. John Cook *et al.*, “Quantifying the Consensus on Anthropogenic Global Warming in the Scientific Literature,” *Environmental Research Letters*, vol. 8, 2013, available at: <https://iop-science.iop.org/article/10.1088/1748-9326/8/2/024024/pdf>, accessed: May 21, 2024.

ing climate change feedback loops. Unfortunately, our current ability to predict the interactions between these systems in a changing climate remains limited.³⁰

To effectively address the complexities of climate change, the scientific community requires advancing technology for enhanced forecasting and responding to climate scenarios, cross-disciplinary collaboration, and expanded data collection and monitoring systems. Additionally, incorporating traditional ecological knowledge from indigenous and local communities can provide valuable insights into sustainable practices and enhance the cultural inclusivity of climate solutions. Thus, bolstering the scientific community's role and harnessing these advancements is crucial for developing innovative and effective strategies to mitigate and adapt to climate change impacts across LAC nations.

Vision of institutions

Across the LAC region, climate change is now playing a larger role in national conversations. The issue is at the forefront of Chile's new constitutional assembly, Brazil's policies in the Amazon, citizens' complaints about air quality in cities across the region, and efforts to develop renewable energy in the Caribbean and Central America, which have traditionally been dependent on fossil fuels.³¹ While local and regional leaders have recognized the economic opportunities of sustainable tourism and expanded renewable energy production, progress has been slow. Significant political and economic challenges stand in the way of meaningful reforms. One solution can be found in strengthening regional institutions to address the complex challenges posed by climate change and the need for enhanced multilateralism.³² This could facilitate a unified approach to pressing issues, drawing on regional diversity as a strength rather than a barrier.

30. Mauricio Cárdenas, Juan Pablo Bonilla and Federico Brusa, *op. cit.*, 2021.

31. *Ibidem.*

32. Maria Fernanda Espinosa, "Rethinking Multilateralism and Global Development," *Global Perspectives*, vol. 4, n. 1, 2023, available at: <https://doi.org/10.1525/gp.2023.72682>, accessed: May 21, 2024.

The challenges of political centralization and limited local and regional capacity impede effective climate action. The most recent Climate Action Tracker found six countries in the region have insufficient climate-related measures.³³ To overcome this, intergovernmental coordination must improve in the region through the development of integrated policy frameworks that align global and regional cooperation with national objectives and local capacities and needs. This increased attention should bolster efforts to improve previously neglected aspects of climate action in LAC, including public policy design, implementation financing, and private sector harmonization.³⁴

However, in addition to a shared regional vision and national efforts, reducing inadequate climate action requires global commitment to implementation, financial resources, low-carbon technologies, and increased capacities. Given the varying levels of economic development across the LAC region, it is crucial to bolster the capacity of existing regional bodies like the Caribbean Community Climate Change Center and the Central American Commission for Environment and Development. These organizations play pivotal roles in harmonizing regional climate responses and promoting sustainable practices. Increasing their financial resources and technical expertise can significantly enhance their effectiveness. Additionally, establishing new regional entities may be necessary to address specific gaps, such as a body to oversee the integration of renewable energy projects, coordinate efforts, and share best practices. International organizations such as the UN Environment Programme (UNEP) and the World Bank have also deployed projects in the LAC region, including building resilience to disasters and conflicts, strengthening environmental governance, and deploying financing instruments to support climate action.

33. Climate Action Tracker, *The Climate Action Tracker*, 2024, available at: <https://climateaction-tracker.org/>, accessed: May 21, 2024.

34. Israel Solorio, "The ABCs of Governmental Climate Action Challenges in Latin America," *NPJ Climate Action*, vol. 3, n. 6, 2024, available at: <https://doi.org/10.1038/s44168-023-00083-0>, accessed: May 21, 2024.

Communities in LAC face immediate and long-term climate threats and deficiencies in governmental responses. Nearly 21% of the urban population resides in marginalized areas disproportionately affected by climate-related disasters.³⁵ This vulnerability highlights the urgent need to integrate climate action into everyday life. Public awareness and concern about climate change are notably high in this region due to frequent extreme weather events. For instance, approximately 80% of individuals in Mexico and Brazil report severe local impacts of climate change, while in Colombia, Peru, and Chile, this figure is around 70%.³⁶

Despite the high level of concern, there is a significant gap between public perception of climate severity and governmental responses. The performance of some governments has deepened existing distrust in their capacities, with economists warning of a looming debt crisis potentially leading to a lost decade and severe political instability. In countries like Peru, Argentina, and Colombia, approximately 80% of the population believes their governments do not effectively communicate potential climate impacts.³⁷ This dissatisfaction extends to media coverage, which many feel downplays climate change, with a widespread perception that neither governments nor businesses are taking adequate action. Amidst these concerns, most LAC citizens see international cooperation as crucial.³⁸ Furthermore, this region requires equitable climate policies that consider the socio-economic realities of the region's diverse populations. Recent social unrest in countries like Colombia and Ecuador highlights

35. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Hacia la Resiliencia y Neutralidad Climática en América Latina y el Caribe: Prioridades Políticas Clave*, Paris, OECD Publishing, 2023, available at: <https://doi.org/10.1787/a73c1364-es>, accessed: May 21, 2024.

36. Ipsos, *Global Views on Climate Change*, 2023, available at: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2023-11/Ipsos-Global-Advisor-Views-on-Climate-Change-COP28-Report.pdf>, accessed: May 21, 2024.

37. *Ibidem*.

38. Pippa Bailey, "Earth Day 2023 – Is Concern and Focus Slipping on Climate Change?," *Ipsos*, 2023, available at: <https://www.ipsos.com/en/earth-day-2023-concern-and-focus-slipping-climate-change>, accessed: May 21, 2024.

the challenges in implementing policies such as reducing energy subsidies or adopting carbon pricing.³⁹

Civil society in this region is highly diverse, encompassing grassroots activism, international NGOs, national organizations, think tanks, scientists, and activists. Grassroots organizations focus on local issues and community empowerment, while international NGOs prioritize global concerns and policy influence. Think tanks and scientists contribute research and analysis to inform decision-making, while activists engage in advocacy and public mobilization. Each type of civil society actor brings unique perspectives and strategies to address climate change and related challenges. Initiatives like the Latin American Observatory for Climate Action and Action illustrate proactive steps by non-state actors to monitor and accelerate climate action across the region. The Indigenous Peoples Forum on Climate Change and the Abya Yala Indigenous Forum represent significant coalitions that unite over 370 million indigenous individuals globally, aiming to amplify indigenous voices and reinforce their stewardship of ancestral lands.⁴⁰ Despite these advances, the region remains highly dangerous for climate defenders, with Global Witness reporting a high number of murders in 2022, particularly among indigenous communities in the Amazon.⁴¹

Society and scientists agree about the risks of climate change – this is a direct call to action that requires stronger and more concrete actions by governments and institutions. Combating climate change demands a global effort that combines effective policies, the necessary means of implementation of climate commitments, public awareness, and collective action. By fostering collaboration, LAC can leverage its rich cultural and social capital to drive meaningful policy changes and ensure that climate action

39. Mauricio Cárdenas and Sebastián Orozco, *op. cit.*, 2022.

40. International Indigenous People's Forum on Climate Change (IIPFCC), available at: <https://www.iipfcc.org/inicio-lac>, accessed: May 21, 2024.

41. "Casi 2.000 Personas Defensoras de la Tierra y el Medioambiente Asesinadas entre 2012 y 2022 por Proteger el Planeta," *Global Witness*, 2023, available at: <https://www.globalwitness.org/es/comunicados-de-prensa/almost-2000-land-and-environmental-defenders-killed-between-2012-and-2022-protecting-planet-es/>, accessed: May 21, 2024.

reflects the community's core values and needs, turning regional diversity into a powerful catalyst for unified and innovative environmental solutions.

Challenges in a diverse region

Despite ambitious goals to curtail GHG and fulfill climate-related commitments, intensifying efforts to mitigate climate change is crucial. The LAC region faces ongoing challenges in meeting its climate goals. The principle of “common but differentiated responsibilities” enshrined in the UN Convention on Climate Change is central when thinking about accelerated climate action. This principle acknowledges that while all countries have a responsibility to address climate change, responsibility varies based on historical contributions to greenhouse gas emissions and capabilities.⁴² Consequently, high-emitting countries have a greater responsibility to provide resources to developing countries such as those in the LAC region. This transfer of resources and low-carbon technologies, referred to as the “means of implementation” in the UN Convention, is crucial for enabling developing countries to effectively mitigate and adapt to the impacts of climate change.

Disconnection between aspiration and action

Adopting climate-related policies has become commonplace in LAC. Mexico was the first country in the region to adopt a Climate Act in 2012, with Peru (2018), Paraguay (2017), and Chile (2022) soon following this example. Guatemala and Honduras (both in 2023) also followed suit in 2023. Despite these national legislative efforts, implementing policies has been limited due to a lack of coordination across policy sectors, asymme-

42. Ellen Hey, *The Principle of Common but Differentiated Responsibilities*, UN Office of Legal Affairs, [n.d.], available at: https://legal.un.org/avl/pdf/ls/Hey_outline%20EL.pdf, accessed: May 21, 2024.

tries in power given to different governmental areas (e.g., environment vs. energy), and short-sighted politicians.⁴³

Additionally, achieving emissions reductions required by NDCs and net-zero scenarios is extremely challenging and perhaps even out of reach for LAC countries under current policies. There are two main challenges in achieving their low-carbon ambitions. First, emissions reductions are very costly relative to most LAC countries' incomes. Second, these countries face significant transitional risks, including loss of export and fiscal revenues, particularly from high-emissions sectors, such as oil, gas, and coal. To bridge this gap, LAC countries need to adopt a new framework to offset the expected fiscal losses and, importantly, develop new sources of income. Adopting green fiscal rules is one way to align fiscal management in the region with climate goals.

Therefore, the climate challenge must be on the political agenda despite pressing problems, such as poverty, inequality, and insecurity, which also require urgent attention. LAC countries must also resolve policy dilemmas arising from tensions among different developmental goals that compete for financial and human resources. In addition to the NDCs, the region is committed to achieving the Sustainable Development Goals by 2030. Although the SDGs and NDCs could reinforce each other, trade-offs exist when trying to address all challenges simultaneously, even if we know they are interconnected and interdependent.⁴⁴

43. Daniel Ryan and Denise Gorfinkiel, *Toma de Decisiones y Cambio Climático: Acercando la Ciencia y la Política en América Latina y el Caribe*, Montevideo, UNESCO, 2016, available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245647>, accessed on May 21, 2024.

44. Hans Peter Lankes, Eléonore Soubeyran and Nicholas Stern, *Acting on Climate and Poverty: If We Fail on One, We Fail on the Other*, London, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, 2022, available at: https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2022/04/Acting-on-climate-and-poverty_if-we-fail-on-one-we-fail-on-the-other.pdf, accessed: May 21, 2024.

Democratic recession

Democratic institutions in the LAC region have faced significant challenges, leading to decreased public trust and participation in recent years. The erosion of democratic principles can be attributed to various factors, including the perceived lack of performance and accountability in political systems. According to the most recent Latinobarómetro survey, support for democracy in the LAC region has fallen to just 48% in 2023, a decrease of 15 points since 2010.⁴⁵

The most prevalent issues in the LAC region relate to the quality of existing democracies, marked by social unrest and the weakening of public institutions and services. Additionally, the LAC region recorded the highest homicide rate globally last year, driven primarily by organized crime.⁴⁶ In such a context, interpersonal trust is weak, leading people to seek protection rather than interaction. Moreover, misinformation and polarization in the region mutually reinforce each other, exacerbating challenges. Climate change, initially a consensus issue, has become deeply politicized and viewed differently across the political spectrum due to its varying impacts on different countries and communities.

Uncertainty and a chronic deficit in climate finance

Funding remains limited for LAC nations in pursuing their climate goals, and the debt burden poses a major impediment to investment in climate action. This region has the highest proportion of debt subject to variable interest rates, which is above 50%. The economic damage from natural disasters over the past two decades in the region is estimated at over us\$ 170

45. Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2023: La Recesión Democrática de América Latina*, 2023, available at: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>, accessed: May 21, 2024.

46. UNODC, *Global Study on Homicide 2023: Homicide and Organized Crime in Latin America and the Caribbean*, 2023, available at: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/2023/GSH_2023_LAC_web.pdf, accessed: May 21, 2024.

billion.⁴⁷ To meet climate targets, an annual investment of 7-11% of GDP is necessary, yet financing mechanisms remain unclear.⁴⁸ The region receives a modest portion of global climate finance, only about 6%. Additionally, financial intermediaries face multiple climate risks, from physical risks to portfolio concentrations in sectors vulnerable to climate impacts, which pose obstacles to securing long-term financing.

Since 2010, external debt stock for low- and middle-income countries has more than doubled, rising from us\$ 1.5 trillion to us\$ 3.1 trillion.⁴⁹ This debt burden is particularly challenging for LAC countries, as it hinders their ability to invest in climate action and sustainable development. José Antonio Ocampo emphasizes that since the onset of the COVID-19 pandemic, developing countries, including those in LAC, have faced growing public sector debt responsibilities.⁵⁰ Debt restructuring and debt cancellation are potential solutions to alleviate the debt burden and enable increased investment in climate action. However, implementing these solutions requires international cooperation and a comprehensive debt restructuring mechanism. An institutional mechanism for sovereign debt restructuring, preferably under the aegis of the UN, could be one solution.

Contrasting with regions like Europe, where countries such as Germany and the United Kingdom had robust green growth programs and regulations even before the pandemic, the LAC region lags behind. For example, the implementation by the European Union (EU) of a substantial green fiscal stimulus package totaling € 1.8 trillion to support the Europe-

47. European Investment Bank (EIB), *Climate Risk for Latin America and the Caribbean: Are Banks Ready for the Green Transition?*, 2023, available at: <https://www.eib.org/en/publications/online/all/climate-risks-latin-america-caribbean-are-banks-ready-for-green-transition>, accessed: May 21, 2024.

48. UNDP, *op. cit.*, 2022.

49. Lara Merling *et al.*, *The Rising Cost of Debt: An Obstacle to Achieving Climate and Development Goals*, Washington, DC, CEPR, 2024, available at: <https://cepr.net/report/the-rising-cost-of-debt-an-obstacle-to-achieving-climate-and-development-goals/>, accessed: May 21, 2024.

50. José Antonio Ocampo, "The Urgency of Sovereign-Debt Restructuring," *Project Syndicate*, 2024, available at: <https://www.project-syndicate.org/commentary/world-needs-comprehensive-debt-restructuring-mechanism-by-jose-antonio-ocampo-2024-04>, accessed: May 21, 2024.

an Green Deal starkly contrasts with the situation in LAC.⁵¹ However, the cost of inaction is too high. A 23% drop in global GDP per capita by 2100 is estimated, with a more intense contraction in Latin America (between 70% and 75% by 2100).⁵² It remains an open question whether LAC can integrate a green component into its economic recovery packages and debt-relief mechanisms effectively.

Finally, another major barrier is access to technology. The global challenge of climate change requires sharing green solutions and enhancing their accessibility at low costs. However, technology access is uneven across the LAC region, primarily provided by developed nations. This disparity is influenced by factors, such as geographical distance, climatic variations, and linguistic diversity.⁵³ Fostering intentional collaboration between industrialized and developing countries is equally crucial – not only to facilitate access to low-carbon technologies, but also to cultivate enabling environments that nurture domestic innovation and the development of clean technologies within the LAC region. This cooperation should focus on capacity-building, knowledge sharing, and technology transfer, empowering LAC countries to actively participate in the global transition towards a low-carbon future.

Despite these challenges, relationships within LAC countries continue to be based on cultural, social, and political convergence. This fosters favorable conditions for intensified cooperation and the potential for a regional integration project.

51. Mauricio Cárdenas, Juan Pablo Bonilla and Federico Brusa, *op. cit.*, 2021.

52. Marshall Burke and Vincent Tanutama, *Climatic Constraints on Aggregate Economic Output*, Working Paper, Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research, 2019, available at: <https://www.nber.org/papers/w25779>, accessed: May 21, 2024.

53. Jamie Bologna Pavlik and Andrew T. Young, “Did Technology Transfer More Rapidly East-West than North-South?,” *European Economic Review*, vol. 119, 2019, pp. 216-235, available at: <https://doi.org/10.1016/j.eurocorev.2019.07.006>, accessed: May 21, 2024.

A regional unified response: unity in diversity

LAC has never been a monolithic region; rather, it has a long history of diverse political models and priorities. In the past, it has consistently demonstrated the ability to agree on shared interests and challenges. However, the current level of polarization and divisions are hindering the region's capacity to agree on shared goals to address risks and shocks, such as climate, insecurity, or migration. Overcoming these hurdles requires a multi-faceted approach that addresses the resource, technological, political, and social dimensions of the challenge while fostering a strong sense of regional unity and cooperation. As it has been noted, humanity is at a crossroads – this is a moment of great risk and great opportunity.

A foundational governance principle within the LAC region should be the strengthening of regional integration. The region, its leaders, and societies must foster collaboration and coordination, enhancing the collective will to address shared challenges, particularly those related to climate change, migration, debt stress, and inequalities, among others. This leadership should strive to bridge ideological divides and find common ground, recognizing that the climate crisis transcends political stands and requires a unified response.

The LAC region must embrace multilateral solutions, engaging in cooperation and dialogue to foster a shared understanding of the complex challenges posed not only by climate change but a broader ecological crisis threatening the security, livelihoods, and well-being of all citizens. This requires a balanced approach that recognizes the importance of prioritizing investment, low-carbon planning, and the fight against poverty and inequalities while mobilizing resources in the face of limited policy and fiscal space. This is a difficult endeavor that implies securing adequate funding to support critical climate initiatives, fostering collaborative partnerships among regions, promoting the role of cities in mitigating climate change, addressing implementation gaps to ensure that policies are effective across different levels of government, and integrating gender perspectives to empower women as key change-makers in climate action, all crucial components of a unified regional approach.

An integral reform of the international financial architecture that is climate-sensitive and responsive to the needs of the Global South is essential to support the region's efforts. A major, rapid, and sustained investment push is needed to drive a strong and sustainable recovery, transform economic growth, and deliver on shared development and climate goals. The failure of developed countries to deliver the committed us\$ 100 billion per year in climate finance has eroded trust, and a new roadmap is needed. In that regard, the LAC region must secure funding to implement its climate-related goals. Debt-relief initiatives could significantly enhance the region's financial capacity by reducing the burden of debt servicing, thereby liberating resources for essential investments in climate resilience. The required investment for addressing both infrastructure and social challenges in LAC by 2030 is projected to range from 7% to 19% of annual GDP, increasing infrastructure and social spending from us\$ 470 billion to us\$ 1.3 trillion.⁵⁴ Such investments are crucial for the region to effectively combat climate change and embark on sustainable and inclusive development pathways.

Addressing issues such as debt relief, global taxation, and a boosted role and governance of multilateral banks is critical in filling the funding gap. Working in cooperation with international financial organizations and local governments, these banks can channel resources to foster resilience and green the financial sector. Additionally, the recent activation of the Loss and Damage Fund during COP28 marks a notable advancement in supporting developing countries that are adversely affected by extreme weather events. Initial commitments by nations such as the United Arab Emirates (UAE), the United Kingdom, the United States, Japan, and Germany, totaling substantial financial contributions, set a foundational precedent for

54. Luis Miguel Galindo, Bridget Hoffman and Adrien Vogt-Schilb, "How Much Will It Cost to Achieve the Climate Goals in Latin America and the Caribbean?," *IBD Working Paper Series*, 2022.

international support.⁵⁵ This fund is of critical importance, as the annual loss and damage in developing countries are estimated to exceed us\$ 400 billion and are expected to escalate depending on the success of ongoing climate mitigation and adaptation measures.⁵⁶

Finally, the LAC region holds significant potential as a renewable energy supplier, driven by the diversification and cost reduction achieved through competitive auction mechanisms. Since 2012, numerous LAC countries have participated in energy auctions, setting the region as a global leader in renewable energy markets. By expanding its role as a renewable energy supplier, LAC can make a substantial contribution to global efforts aimed at reducing greenhouse gas emissions and promoting sustainable development.⁵⁷ The Agriculture, Forestry, and Other Land Use sector can also be a critical player in transitioning to a low-carbon economy. As a natural carbon sink, this sector can potentially remove carbon dioxide emissions from other sectors and regions, thereby mitigating environmental impacts.⁵⁸ To finance this transition, strategies such as carbon pricing, green fiscal policies, and reforestation initiatives are essential. As an example, approximately 250 million hectares, particularly in countries like Brazil, Central America, Colombia, and Panama, present viable reforestation opportunities for LAC countries to potentially trade negative emissions to counterbalance persistent emissions in hard-to-abate industries, such as cement and steel production in industrialized nations.⁵⁹

55. COP28, *op. cit.*, 2023.

56. Julie-Anne Richards *et al.*, “Standing in Solidarity with Those on the Frontlines of the Climate Crisis: A Loss and Damage Package for COP 28,” *Loss And Damage Collaboration*, 2023, available at: <https://lossanddamagecollaboration.org/publication/standing-in-solidarity-with-those-on-the-frontlines-of-the-climate-crisis-a-loss-and-damage-package-for-cop-28>, accessed: May 21, 2024.

57. Olade, *Procesos Competitivos para el Financiamiento de Proyectos de Energías Renovables: Situación en América Latina y el Caribe*, Organización Latinoamericana de Energía, 2020, available at: <http://biblioteca.olade.org/opac-tmpl/Documentos/old0441.pdf>, accessed: May 21, 2024.

58. UNDP, *op. cit.*, 2022.

59. McKinsey Global Institute, *The Net-Zero Transition: What it Would Cost, What it Could Bring*, 2022, available at: <https://www.mckinsey.com/capabilities/sustainability/our-insights/the-net-zero-transition-what-it-would-cost-what-it-could-bring>, accessed: May 21, 2024.

A multifaceted approach is essential to strengthening democracies within the LAC region, focusing on revaluing public services and enhancing citizen participation. There are a variety of political models which, in the past, did not present an obstacle to reaching agreements on common agendas. Today, the division disrupts states' capacity to achieve shared goals on critical challenges, including climate change. Overcoming these hurdles requires a concerted effort to bridge divides and create regional unity. Part of that effort requires instilling trust and value in public services, which would also address the existing crisis of legitimacy. Enhancing the quality and capacity of democracies to deliver results is imperative, particularly in the face of the climate crisis.

Fostering collaborative partnerships between regions

By sharing resources, expertise, and innovative solutions, regions can enhance their capacity to address complex environmental challenges. Such partnerships not only strengthen regional responses, but also contribute to a more coordinated and impactful global effort. One partnership that has great potential is between the EU and the LAC region.

After a decade-long hiatus, the recent EU-CELAC Summit in July 2023, under the European Union's presidency of Spain, marked a critical moment for bi-regional dialogue, reaffirming commitments toward peace, sustainable development, and a robust partnership on climate action. The EU's climate diplomacy engagement in Latin America and the Caribbean aims to promote the energy transition away from coal and other fossil fuels, enhance the use of renewables and energy efficiency, foster carbon markets, and strengthen the region's resilience to climate impacts. Additionally, the EU supports nature-based solutions and prioritizes preserving ecosystems that constitute significant carbon sinks, such as the Amazon rainforest. This collaboration is vital for both regions, as it also addresses the need for critical raw materials essential for the green transition. Latin America and the Caribbean, as it is well known, is a highly biodiverse region with a remarkable wealth of freshwater forests and critical minerals teamed up with bountiful knowledge, expertise, and

climate resilience capabilities, especially from indigenous peoples and local communities.

Additionally, one of the flagship initiatives of this collaboration is the EU's Euroclima program. This program, part of the Global Gateway Investment Agenda, provides financial and technical assistance to support LAC's just and green transition. Euroclima focuses on several key areas: shifting away from fossil fuels towards renewables and energy efficiency, developing carbon markets, boosting climate resilience, and exploring nature-based solutions. The program worked from 2010 and was extended to 2017 with a total budget of € 105 million. The Euroclima+ program comes as a continuation and extension of the initial program, with a current budget of € 88 million.⁶⁰ This, of course, remains insufficient, considering the urgency and magnitude of the climate crisis. As mentioned, greater support of Europe in debt relief solutions, including in the context of the G20 negotiations and a climate-sensitive reform of the multilateral financial institutions, should be an integral part of this partnership. In sum, the unique convergence in climate priorities needs to translate into concrete, tangible, and horizontal allyship between the two regions. This will be a challenge considering competing priorities for Europe, including the war in Ukraine and the Middle East.

Promoting the role of cities in mitigating climate change

Cities play a crucial role in addressing climate change due to their significant contribution to GHG emissions and their unique vulnerability to climate risks. The principle of subsidiarity, which suggests that decisions should be made at the lowest possible level of government, emphasizes the importance of local action in tackling climate change. Cities are responsible for a substantial portion of global energy consumption, with estimates ranging from one-half to two-thirds of global energy consumption and half

60. European Commission, *Euroclima*, [n.d.], available at: https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/euroclima_en, accessed on: May 21, 2024.

to 80% of global GHG.⁶¹ This concentration of people and activities makes cities major contributors to climate change, but it also presents opportunities for targeted mitigation efforts.

Cities can significantly reduce their carbon footprint through the implementation of various strategies. Improving the energy efficiency of buildings, which account for 28% of all energy-related carbon dioxide emissions worldwide, is one of the most cost-effective ways to lower emissions.⁶² Cities can also promote the electrification of infrastructure to run on low-carbon electricity from renewable resources. Additional urban planning that encourages compact development and locates housing, retail, and commercial spaces within walking distance of mass transit can further reduce GHG emissions from cars.⁶³ Creating a circular urban economy, in which residents and businesses consume less, reuse materials and products, and recycle, can also help reduce emissions.

As cities continue to grow, with projections suggesting that two-thirds of humanity may be living in cities by 2050 and 90% of that growth occurring in developing regions, it is crucial to address climate change in a humane, equitable, and targeted manner. Local governments are well-positioned to develop tailored and effective responses to the specific needs of their communities, enhancing overall resilience. However, local authorities often face heightened pressure and increased demands for public service provision, despite lacking the necessary resources. Effective decentralization requires not only a robust system of state institutions but also governance pacts that enhance local capacities to deliver services efficiently and equitably.⁶⁴ By strengthening local governance and empowering cities to act on climate change, we can create more resilient and sustainable urban environments that benefit the LAC region and the entire planet.

61. MIT Climate Portal, *Cities and Climate Change*, [n.d.], available at: <https://climate.mit.edu/explainers/cities-and-climate-change>, accessed on May 21, 2024.

62. *Ibidem*.

63. Cynthia Rosenzweig *et al.* (Eds.), *First Assessment Report of the Urban Climate Change Research Network*, New York, Cambridge University Press, 2011, pp. 249-269; MIT Climate Portal, *op. cit.*, [n.d.].

64. Cynthia Rosenzweig *et al.*, *op. cit.*, 2011; MIT Climate Portal, *op. cit.*, [n.d.].

Effective implementation of international and regional agreements is crucial for translating climate commitments into impactful actions within national and local contexts. LAC countries have progressively established policy frameworks and legal instruments to fulfill their adaptation commitments, ensuring clear responsibilities are delineated among national, sub-national, and local stakeholders. This process involves aligning various public sectors – including finance, taxation, investment, infrastructure, trade, and innovation – with climate objectives. Harmonizing legal, regulatory, and policy frameworks, which traditionally fall outside the climate policy spectrum, with climate goals requires a series of commitments and, potentially, the acceptance of short-term trade-offs to foster a more sustainable long-term framework.⁶⁵ Such frameworks should encourage cross-sector collaboration involving government agencies, the private sector, and civil society to ensure a holistic cross-sectoral approach to sustainable development.

Additionally, transitioning away from extractivism and developing new and sustainable sources of income is essential. Strategies, including leveraging knowledge and promoting nature-based solutions that benefit communities and livelihoods, are being considered to gradually phase out extractive industries. These approaches advocate for the fair valuations and rational use of natural resources – land, water, and forests – as fundamental elements of a new economy and a re-envisioned development paradigm. Moreover, ensuring the effective participation of indigenous peoples in public affairs, particularly within policies affecting their communities and cultures, is critical. There is a strong call for mechanisms that facilitate meaningful dialogue between indigenous peoples and local communities and governments. Ensuring the effective implementation of prior consultations, recognizing indigenous forms of participation and collective decision-making, and respecting community justice practices are integral to meeting these demands.

65. OECD, *op. cit.*, 2023.

Finally, amidst high levels of poverty and inequality, building resilience becomes paramount. Historically, the LAC region has demonstrated the ability to achieve significant recoveries. Over the past twenty years, circumstances such as a more mobilized middle class, a 40% increase in higher education enrollment, and a widespread use of mobile technology have underpinned these recoveries.⁶⁶ These trends could drive greater domestic investment, thereby enhancing the region's resilience to climate change and other global challenges.

A gender-based climate justice

The gender dimensions of climate change are particularly critical when addressing climate change. Women and girls, especially those from indigenous and rural communities, are disproportionately impacted by the effects of climate change, often having limited access to resources and decision-making processes. In LAC, women are more likely to live in poverty than men: 23.9% of women between the ages of 20 to 59 are in poverty, compared to 20.3% of men in the same age group.⁶⁷ Additionally, climate change is more likely to exacerbate poverty among women who are more dependent on natural resources for their livelihoods. Women who rely on agriculture for their income are more likely to be affected by droughts, floods, and other extreme weather events.

In addition, women in the LAC region are disproportionately affected by climate change impacts, making them more vulnerable to violence in a region where gender-based violence can affect as many as one in four women.⁶⁸ This is especially relevant for climate migrants, who are at in-

66. Director of National Intelligence (DNI), *Five-Year Regional Outlooks: Latin America and the Caribbean*, 2024, available at: <https://www.dni.gov/index.php/gt2040-home/gt2040-5-year-regional-outlooks/latin-america>, accessed: May 21, 2024.

67. ECLAC, *op. cit.*, 2023b.

68. Paola Buitrago-Hernandez *et al.*, "Change is Possible, but Progress Remains Stagnant in Addressing Gender Gaps," *World Bank Blogs*, March 6, 2023, available at: <https://blogs.worldbank.org/en/latinamerica/progress-remains-stagnant-addressing-gender-gaps>, accessed: May 21, 2024.

creased risk of suffering various types of violence. There is a heightened risk of violence and social exclusion for women and girls from marginalized groups (including indigenous, ethnic minorities, and migrants with irregular status, among others) as they move to seek safety in new places.

Despite these challenges, women are not merely victims of climate change; they are also powerful agents of change. Across Latin America, there are numerous examples of women leading mitigation and adaptation efforts in their communities. The Network of Women in Conservation in Latin America and the Caribbean is a regional network of three hundred members promoting and positioning women in environmental decision-making spaces.⁶⁹ The work of Accion Climatica in Xalapa, Mexico, San Salvador, El Salvador, and Kingston, Jamaica, showcases local solutions implemented by women to protect, conserve, and sustainably manage ecosystems. In the project in Mexico, over 47 km of infiltration ditches and thirty wells were dug in conjunction with women's groups to create "sponge cities" to prevent erosion and floods.⁷⁰

Despite these successes, a significant challenge exists in fully incorporating women into political life and all decision-making spaces, including in the international scene, where they can continue to create solutions that focus on their needs. Substantial transformations are required for a complete integration of women in all public spheres. To foster gender equality and empower women as key agents of change, it is essential for the LAC region to embed gender considerations within its climate investments, policies, and programs. This strategy should support the active participation of women in climate-related decision-making, promote gender-responsive adaptation and mitigation strategies, and ensure that climate finance mechanisms are accessible to women and girls.

69. Regional Working Group on Gender and the Environment, *Mapping of Actors and Systematization of Experiences on the Integration of Gender Approach in Environmental Issues in Latin America and the Caribbean*, City of Panama, UNEP, 2022, available at: <https://drive.google.com/file/d/1p-gqu0QQQLQ1Zz5TGIHuUKtIPwHuP2s0H/view>, accessed: May 21, 2024.

70. Acción Climática, *Women and Nature for Resilient Cities in Latin America*, available at: <https://accionclimatica-alc.org/en/blog/story/women-and-nature-for-resilient-cities-in-latin-america/>, accessed: May 21, 2024.

Conclusion

As one of the most vulnerable regions to climate change impacts, LAC countries face many challenges in reducing emissions, building resilience, and transitioning to a low-carbon future. These challenges, from financial constraints and competing developmental priorities to domestic implementation and the lack of global consensus on climate action, underscore the urgent need for a comprehensive and coordinated response. However, amidst these challenges lie significant opportunities for transformative action. By harnessing regional cooperation, LAC countries can pool resources, share knowledge, and develop joint strategies to address the climate crisis. Furthermore, collaborative efforts with regions like the EU can enhance these strategies, leveraging international support and expertise.

Brazil's commitment to host COP30 in Belém do Pará in 2025 presents a significant opportunity for the LAC region to showcase its climate commitment. Hosting the Conference in the Amazon can draw global attention to the importance of preserving this vital ecosystem and the role it plays in mitigating climate change. The event also provides a platform for the region to engage with the international community, share experiences and expertise, and advocate for increased support for climate action.

Moreover, COP30 offers a unique opportunity to highlight the crucial role of women, particularly those from urban, rural, indigenous, and non-indigenous communities, in developing and implementing climate solutions. Acknowledging the importance of gender-sensitive approaches to a just transition towards a low-carbon future is essential for achieving equitable and sustainable outcomes. By ensuring that women's voices are heard, and their needs are addressed, the LAC region can demonstrate its commitment to inclusive and effective climate action.

The path forward is not easy but necessary. The cost of inaction is too high, both in terms of devastating impacts on human lives and livelihoods and the long-term economic and social consequences. Ultimately, the success of the LAC region in addressing climate change will depend on its ability to mobilize all sectors around a shared vision of a sustainable future. This vision must be rooted in the principles of equity, justice, and

solidarity, recognizing that climate impacts are not felt equally and that the most vulnerable communities must be at the forefront of our collective response.

Creative financing for a greener future

AUGUSTO LOPEZ-CLAROS¹

While this chapter will focus on practical ideas of how governments at multiple levels can finance the necessary transition to a renewable energy economy and a sustainable future, it is important to start that discussion with where we are today.

Unfortunately, humanity is rapidly pushing the planet toward two fundamental boundaries – the degradation of the biosphere and global warming trends that are reaching crisis levels. Among others, some 1 million plant and animal species face extinction, climate-induced displacement portends significantly more disruptive human migration, and food and water supplies may well decline globally in the face of growing population. Since environmental stresses have no borders and are interrelated, governments at multiple levels need to work together with international institutions to ensure that both human and non-human species have a future in our fragile ecosystem.²

Given the associated damage to the global economy and its supporting ecosystems – and to the natural world more generally due to rising sea

1. Executive director of the Global Governance Forum. Former director of the Global Indicators Group at the World Bank, a department within the research infrastructure of the Development Economics Vice-presidency. Former chief economist of the World Economic Forum and Resident Representative for the International Monetary Fund in Russia during the 1990s. A list of lectures and papers can be found at www.augustolopezclaros.com.
2. “With 1 Million Plant, Animal Species at Brink of Extinction, Secretary-General Urges Using Digital Technologies to Bolster Conservation, in World Wildlife Day Message,” Press Release, United Nations, 2024, available at: <https://press.un.org/en/2024/sgsm22132.doc.htm>, accessed: August 11, 2024.

levels, biodiversity loss and extreme weather events – policymakers and concerned citizens alike have focused on identifying the most effective policies that might mitigate the harshest impacts of climate change. With increasing temperatures and a projected population of nearly 10 billion by 2050, humanity will likely have no choice but to adapt to fewer resources and a warming world.³

But no mitigation or adaptation policies can be advanced by one country alone. A global approach is needed for the equitable and sustainable management of natural resources and to determine how fossil fuels – a non-renewable and polluting resource – can be replaced, as rapidly as possible, with other primary energy sources. There is broad consensus that reducing greenhouse gas emissions (GHGs) from fossil fuels is critical to this process, although there is less consensus on exactly how to achieve those ends and which countries or institutions should pay for it.⁴

Although environmental governance at a global level did not exist when the United Nations was founded, it has developed over the past decades and is becoming increasingly imperative. The global community has come together to find solutions to addressing the worst impacts of climate change via, among others, the UN's Framework Convention on Climate Change (1992), the Kyoto Protocol (1997), and the Paris Agreement (2015). However, the commitments that countries have made – including the financial resources needed – are largely voluntary. While the Paris Agreement was defined as legally binding, there are no penalties for not fulfilling Nationally Determined Commitments for emissions reductions.

In a recent article in the journal *Foreign Affairs*, Nobel-laureate William Nordhaus argues that although there is broad recognition that climate change is the most important environmental challenge facing the world today, governments have continued to tackle the problem with a deeply flawed architecture that relies on uncoordinated, voluntary arrangements which encourage free-riding. The blame, in other words, is often placed

3. "World Population to Reach 8 Billion This Year, as Growth Rate Slows," UN News, United Nations, 2022, available at: <https://news.un.org/en/story/2022/07/1122272>, accessed: August 11, 2024.
4. Ian Lowe, "Population and the Great Transition," *Great Transition Initiative*, Aug., 2022.

on other countries. With a perverse incentive structure embedded in the treaties advanced to date, “the global effort to curb climate change is sure to fail,”⁵ Nordhaus suggests.

The Paris Agreement, which recognizes the importance of global warming as an existential threat to human prosperity and human existence, led to 196 countries agreeing on GHG emissions targets in 2015. However, there has since been broad recognition that the national emission reduction targets put forth by the Parties to that agreement are not consistent with limiting global temperature rise to 2°C above pre-industrial levels, let alone achieving a 1.5°C temperature limitation target, underlined by the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) as vital. Indeed, it is estimated that annual global emissions need to drop by about 3 percent annually between now and 2030 to limit warming to this two-degree threshold. Absent more serious mitigation of GHG emissions, global temperatures will be on a rapidly ascending trajectory and are projected to rise some 3-4°C by the end of this century.⁶

In sum, the global community is not where it needs to be to reverse the increasingly detrimental impacts of climate change. However, there are policy options and incentive structures to explore that would take us down a more sustainable path more quickly.

What investments are needed?

The biggest unanswered question, perhaps, is how do we generate the kind of financial flows that are necessary to successfully transition to a green/sustainable/renewable economy? And how much money is needed to do

5. William Nordhaus, “The Climate Club: How to Fix a Failing Global Effort,” *Public Affairs*, May/June 2020, available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-10/climate-club>, accessed: Aug. 10, 2024.
6. Augusto Lopez-Claros, *Financing Instruments for Climate Change Mitigation and Adaptation*, Climate Governance Commission Report, Stockholm, Global Challenges Foundation, 2021, available at: <https://globalchallenges.org/app/uploads/2023/06/Financing-Instruments-for-Climate-Change-Mitigation-and-Adaptation-2021.pdf>, accessed: Aug. 10, 2024.

so? At the time of the 2015 Paris Agreement on climate change, there was a sense that the international community needed to spend somewhere between us\$ 75-90 trillion by 2030, including investments in energy efficiency and renewable energy.

There was broad recognition in Paris that many of the existing infrastructures – such as coal-fired power stations and buildings low in energy efficiency – were themselves a source of GHGs. Thus, investments in new infrastructures would have to prioritize building low-carbon resilient (LCR) infrastructures to meet the Paris Agreement temperature targets. This was necessary to encourage countries to better adapt to climate change and to preserve the development gains of the past several decades, given that climate change was expected to be particularly disruptive in the developing world. In fact, nearly two thirds of outlays would need to take place in emerging markets and developing countries.

Since 1990, there has been substantial progress in reducing the incidence of extreme poverty. Indeed, in the thirty-year period ending in 2019, on the eve of the pandemic, more than 1 billion people were pulled out of the extreme poverty line used by the World Bank. There was, therefore, a sense among policymakers that it was important to continue that downward path of poverty alleviation so that we could achieve sustainable development goal number one, the elimination of extreme poverty by 2030. That goal, however, seems remote today, given the adverse impact on economic growth and employment associated with the 2008-2009 global financial crisis and the COVID-19 pandemic. An added concern in recent years has been the significant increases in public debt – in both developed and developing countries – resulting from the global financial crisis and the pandemic. In 2020 alone, according to the International Monetary Fund (IMF), there was an increase in public debt across the planet of some 20 percentage points of the gross domestic product (GDP) on average.

With new pressures on the public finances of high-income countries, the objective of generating finance in the tens of trillions of dollars for climate change mitigation and adaptation is a difficult challenge.

Currently, the bulk of concessional official climate finance is being provided within the context of pledges made in the Paris Agreement by

developed countries to provide us\$ 100 billion annually to the developing world, at least through 2025 – a commitment that has yet to be fully realized. This is far below what is needed globally but represents a specific commitment to developing countries. Instruments such as the Green Climate Fund (GCF) and the Global Environmental Facility (GEF), together with the multilateral development banks, have been the primary vehicles to deliver climate change finance. The GCF fund supports climate change mitigation and adaptation projects in developing countries.

Although funding has fallen far short of the GCF's us\$ 100 billion a year target, hope remains that the GCF can become the cornerstone of the United Nations Framework Convention on Climate Change's climate finance efforts. Meanwhile, the GEF has provided us\$ 20.5 billion in grants and mobilized us\$ 112 billion in co-financing to date. From its nexus as a small pilot program in the World Bank, the GEF has largely succeeded in becoming an important player in development finance.

But, even if the us\$ 100 billion/year target is fulfilled, it is insufficient to provide the resources needed to ensure compliance with the temperature ceiling commitments made in the Paris Agreement. Financial resources will also be needed for adaptation and to boost resilience in areas such as food security and agricultural productivity, emerging water scarcity, and disaster risk management. Without the types of interventions that improve adaptation and resilience, climate change will severely put the attainment of many of the SDGs out of reach, including on the elimination of extreme poverty.⁷

Financial incentives work

Ultimately, a mixture of fiscal tools and regulatory policies are needed that would make it costlier to emit GHGs and thus provide the types of incentives for businesses and individuals to choose to conserve energy and/or to switch to more environmentally friendly (greener) sources.

7. *Ibidem*.

Altering financial incentives, in other words, will encourage shifts in behavior. While implementing higher taxes for using more polluting forms of energy has political costs, there are several countries that already have successful programs underway.⁸

Raising new sources of revenue, which governments could then use, at least in part, to finance climate change mitigation and adaptation investments, is another approach. This would also offset the impact of any undesirable distributional side effects.

This paper will examine three possible paths aligned with the above, including carbon taxes, taxes on financial transactions, and special drawing rights issued by the IMF.

Carbon taxes

Putting carbon taxes in place, according to the IMF, is one of the most powerful and efficient mitigation strategies to reduce CO₂ emissions – CO₂ being the most common of several greenhouse gases because more of it is released into the atmosphere by industrial processes and burning fossil fuels. The IMF has estimated that, to keep temperatures from rising above 2°C with respect to pre-industrial levels, countries would need to increase the tax on CO₂ emissions to us\$ 75 per ton by 2030. For the sake of equity and recognizing that different countries are in different stages of development, the IMF has recommended a carbon tax of us\$ 25/ton in developing countries, us\$ 50/ton in middle-income countries and us\$ 75/ton in high income countries. Such pricing schemes, reported the IMF, would reduce CO₂ emissions by 19, 29, and 35 percent, respectively, for the G20 countries by 2030.⁹

8. Stefano Carattini, Maria Carvalho and Samuel Fankhauser, “How to Make Carbon Taxes More Acceptable,” Report, London, London School of Economics, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, Dec. 2017.
9. Vitor Gaspar and Ian Parry, “A Proposal to Scale Up Global Carbon Pricing,” *IMF Blog*, June 18, 2021, available at: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2021/06/18/blog-a-proposal-to-scale-up-global-carbon-pricing>, accessed: Aug. 10, 2024; Jean Chateau, Florence Jaumotte and Gregor Schwerhoff, “Why Countries Must Cooperate on Carbon Prices,” *IMF*

Admittedly, this is an ambitious proposal given that the current global average is approximately us\$ 3/ton, which is an extremely low starting point. The United States, at least at the federal level, does not tax carbon, and countries such as Japan and Mexico only tax it around us\$ 3/ton or less. However, several countries, such as Finland, Norway, Sweden, and Switzerland, do tax carbon at more than us\$ 75/ton, according to the latest World Bank data. Although over thirty countries have adopted carbon pricing mechanisms in recent years, four-fifths of global emissions remain unpriced.¹⁰

Carbon taxes are important for climate stabilization, however, because they shift incentives. They make it costlier to emit greenhouse gases; encourage energy users to shift to greener sources; reduce the energy intensity of power generation; provide incentives to move from resources such as coal, which is very CO₂ intensive, to cleaner natural gas, or to shift to renewables. They entice individuals to use more energy efficient appliances and companies to implement higher fuel efficiency standards for vehicles, among others, while also likely encouraging green innovation and entrepreneurship.

For governments, carbon taxes allow a more predictable energy pricing regime, which is important for creating a more stable system of incentives for the development of alternative non-fossil fuel sources of energy. And these taxes are relatively easy to implement within the fossil fuel taxation systems, which are already in place. From an administrative point of view, carbon taxes provide many advantages and are also an important source of revenue collection.¹¹

The IMF estimated that, for the G20 countries, average tax collection would amount to approximately 1.5 percent of the GDP on an annual basis by 2030. In a us\$ 100 trillion world economy, that would translate

Blog, May 19, 2022, available at: <https://imf.org/en/Blogs/Articles/2022/05/19/blog-why-countries-must-cooperate-on-carbon-prices>, accessed: Aug. 10, 2024.

10. *State and Trends of Carbon Pricing 2023*, Washington, DC, World Bank, 2023, available at: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstreams/bdd449bb-c298-4eb7-a794-c80bfe-209f4a/download>, accessed: Aug. 10, 2024.

11. Augusto Lopez-Claros, *op. cit.*, 2021.

to something like us\$ 1.5 trillion dollars per year, which is not an insignificant sum. In fact, the IMF estimated that for countries such as India, China, Russia, and Saudi Arabia, the revenue collection would be closer to somewhere between 2.5 and 4.5 percent of the GDP. Such additional resources can be deployed for other urgent social and economic development priorities, including for poverty alleviation, cushioning the impact of climate change on low-income groups, and developing the low carbon resilient infrastructure that is necessary for a green transition.¹²

Despite how effective carbon taxes are, both in reducing emissions and in raising revenue, they are not yet very widely used. The primary obstacle to putting carbon taxes in place is often political, not technical, as carbon taxes tend to be received poorly by the public.

Governments in many countries subsidize fossil fuels such as coal and gasoline and, hence, there is widespread resistance in many of them to phasing out these schemes. Such subsidies are a powerful deterrent for investment in renewable energy and changes in consumer and producer behaviors. But even in countries where such subsidies are no longer in place, there is resistance to a tax hike that might lead to higher electricity and gasoline prices for the average energy user.

According to the IMF, an increase in the carbon tax to us\$ 75 a ton by 2030 would cause coal prices in G20 countries to rise on average by some 214 percent above baseline levels; natural gas prices would rise by 68 percent on average; retail electricity and gasoline prices would rise by 43 and 14 percent on average, respectively. Additionally, displaced workers, such as those working in “brown energy” related industries, would likely be vulnerable to unemployment.¹³

Others are opposed to carbon taxes because of concerns about their regressive nature. For example, if transportation expenses are a larger share of expenditures for urban workers, taxes on gasoline will affect

12. “Fiscal Monitor: How to Mitigate Climate Change,” Washington, DC, International Monetary Fund (IMF), 2019.

13. Vitor Gaspar and Ian Parry, *op. cit.*, June 18, 2021; Augusto Lopez-Claros, *op. cit.*, 2021.

them disproportionately more than workers at the top end of the income distribution.

For all these reasons, the introduction of carbon taxes creates a challenging political economy problem for policymakers and, as such, it is very important to do it well. In 2018, the French government raised taxes on fuels, and it generated a huge backlash. The groups of people that were affected most by the increases in the price of transport – the Yellow Jackets – went out into the streets and created chaos in the country. Ultimately, the government had to withdraw the measure.

Thus, carbon taxes need to be introduced in a way that is both sustainable and gradual and shows the population the benefits of doing so. Transparency is also critical as, understandably, a country with high levels of corruption is going to find it much more difficult to make the case to introduce a tax which could affect groups in the population in an adverse way. So, policymakers must be aware of the distributional impact of the tax and make whatever compensatory measures are necessary to make it easier for it to be accepted, including for additional support to affected communities and displaced populations.¹⁴

Such approaches have worked well in countries such as Canada. To cite just one instance, the British Columbia, which introduced a carbon tax in 2008, rebated income tax to residents to offset the burden of the carbon tax, which allayed concerns that the carbon price would shrink personal incomes. Furthermore, the carbon tax was successful in lowering emissions, proving its efficacy. Now the carbon tax in British Columbia is quite popular, and Canada has since implemented a nationwide carbon pricing strategy, with plans to raise the carbon tax as high as us\$ 170/ton by 2030.¹⁵

Public opinion surveys find that, while carbon taxes are unpopular in the abstract, they gain public acceptance once they are implemented and

14. Joshua P. Meltzer, “Financing Low Carbon, Climate Resilient Infrastructure: The Role of Climate Finance and Green Financial Systems,” *Global Economy and Development*, Brookings, vol. 96, Sep., 2016.

15. Vitor Gaspar and Ian Parry, *op. cit.*, June 18, 2021.

the public can see evidence that they are an effective instrument to curb emissions. The domestic environmental benefits for most countries are also much larger than the costs. In China, for example, if carbon were taxed at us\$ 50/ton, hundreds of thousands of people would not face premature death – and rising healthcare costs – from the smog and pollution that surrounds many of China’s largest cities today. Living in a cleaner environment is a big incentive for citizens everywhere.¹⁶

Taxes on financial sector transactions¹⁷

A tax on international financial transactions – also called the Tobin Tax in honor of economist and Nobel Laureate James Tobin – is another workable idea to support transitions to a green economy. Tobin’s aim was to introduce a tax on the sales and purchases of foreign exchange, not as a mechanism to raise revenue, but rather as an instrument to dampen speculation. In Tobin’s words, “in those markets, the speculation on future prices is the dominating preoccupation of participants. It’s a game of guessing what other traders will do.”¹⁸ His justification for a small tax on such transactions was the decreased market instability it would bring about, which was beginning to have real economic effects that were delinked from, among others, the actual volume of international trade.

By 1995, for example, foreign exchange transactions in the market were equivalent to about us\$ 1 trillion dollars per day, which, at that time, was over sixty times the total value of annual world exports. Although Tobin introduced his ideas in the early 1970s, he saw the negative outcomes of speculation in the 1990s, against the background of multiple financial crises in various parts of the world. He expressed particular concern about speculative attacks against countries that were undergoing some financial turmoil and were forced to increase interest rates sharply

16. Augusto Lopez-Claros, *op. cit.*, 2021.

17. *Ibidem.*

18. James Tobin, “Prologue,” in Mahbub Ul Haq, Inge Kaul, and Isabelle Grunberg (eds.), *The Tobin Tax, Coping with Financial Volatility*, New York, Oxford University Press, 1996, pp. ix-xviii.

to defend their currencies, with deleterious effects on economic activity and employment. Tobin's argument was that a small tax would "penalize short horizon round trips" in foreign currency transactions while not affecting in any significant way the incentives for trade in commodities and longer-term capital investments.

While taxes on financial transactions would curb market volatility, they also have the potential to generate substantial revenue. In 2020, over us\$ 6.6 trillion was traded in currency markets daily, which reflects the rapid growth of financial markets in recent decades linked to the expansion of the global economy. Proponents of the Tobin Tax claim that a very small 0.05 percent tax on these transactions could generate a revenue of approximately us\$ 3.3 billion per day.

If such a proposed tax was to be broadened to include not just foreign exchange, but all financial assets, including stocks and bonds, some very easy and simple calculations suggest that a tiny tax on the order of 0.05 percent could easily generate a trillion dollars or more of revenue per year. This expanded idea – now called "The Robin Hood Tax" – has been supported by economists, many civil society organizations, and about a dozen countries in Europe, although it is largely opposed by the financial services sector.

Any tax that is implemented would, however, need to be global – perhaps as an obligation of IMF membership. If it is not, one country that introduced the tax might lose business to another country that did not, as traders would move to different markets to exploit price differences.

Given the resources needed for climate change mitigation and adaptation – and the fiscal challenges associated with historically high levels of debt globally –, governments virtually everywhere will have to consider additional sources of funding like these. Implementation of a Tobin Tax would be a relatively straightforward way to raise some of these funds, although debates continue about how to collect them and to ensure they are not evaded through creative financial engineering.

Incidentally, while Tobin advocated an internationally agreed upon uniform tax, he also proposed that such a tax be administered by each government over its own jurisdiction. There are some existing success stories

to draw from. The United Kingdom, for example, assesses a Stamp Duty on transactions on shares and securities. The Netherlands, France, Japan, Korea, and other countries have introduced similar taxes as well. In all cases, these taxes have raised additional revenue and not prevented the emergence of robust financial sectors.

If such a tax were implemented – over likely opposition and lobbying –, significant levels of international coordination and cooperation would be needed to ensure its success. There would also be substantial debate over how to allocate proceeds, although governments could be presented with a menu of choices. With a view toward ensuring that future generations can live sustainably on a fragile planet, the additional sources of revenue could still provide much needed funding for climate change mitigation and adaptation, or environmental stewardship more broadly.

Special drawing rights¹⁹

A third area worth exploring has to do with a little-known composite currency issued by the IMF, called the Special Drawing Right, otherwise known as SDR, introduced by the IMF in 1969. At the time, it was expected that it would become the principal reserve asset in the global economy. To date, that has not happened, but it has great potential for, among other things, getting more financial resources to the developing world to tackle climate change-related challenges.

The SDR is an international reserve asset created by the IMF to supplement the official reserves of its member countries. As such, SDR allocations are an unconditional form of liquidity made available to IMF members. The value of the SDR is based on a basket of five currencies: the US dollar, the Euro, the Chinese renminbi, the Japanese yen, and the British pound sterling.

They can be deployed for a variety of purposes, at the sole discretion of the recipient country. Such general allocations have only been made four times in the IMF's history, as they are meant to ensure liquidity injec-

19. *Ibidem*.

tions into the global economy during times of crisis. In 2009, for example, the IMF issued an SDR of us\$ 250 billion, which was designed to address the difficult impacts of the global financial crisis on many countries. Subsequently, in August 2021, the IMF made its biggest ever issue of SDRs at us\$ 650 billion, of which us\$ 275 billion was allocated to emerging markets and developing countries. This action helped to supplement countries reserve assets and sent an important signal of multilateral cooperation in the face of the then global COVID-19 pandemic.

The 2021 allocation was the first time that high income countries – which have the largest shareholding in the IMF – deployed at least some of their SDR entitlements to developing countries. This was a very interesting innovation that allowed rich countries, which do not typically face problems raising liquidity, to channel those resources to countries in need. The latter can trade their SDRs for, say, dollars and import medicines, for example.

Under a mechanism called the Resilience and Sustainability Trust, countries such as Australia, Canada, China, Germany, Japan, and Spain have made pledges to allocate some of their SDR allocations to countries in the developing world for a variety of purposes, including climate adaptation and mitigation. Lower income countries do not always have the resources to easily finance the transition to a low carbon economy, but this mechanism may facilitate that process.

Many governments, the private sector, and citizens everywhere often pay a high price during periods of systemic shocks. Thus, it is critical to have global financial institutions such as the IMF that are able to respond quickly, effectively and generously in times of crisis. Such future crises may well include multiple climate change-related disruptions.

Global Governance Reimagined

The proposals offered above would, among others, ensure more stable climate financing. However, the debate about how to address climate change and stay within the limits of planetary boundaries must be embedded

within a broader discussion of the kinds of global architectural reforms that are needed. How, in other words, will international cooperation be facilitated to help humanity address these problems in a meaningful way that is also solution-oriented?

The current architecture is no longer fit for purpose. Today's international system was an outcome of the San Francisco Conference in 1945, which resulted in the adoption of the UN Charter and the creation of not only various organs within the UN system – such as the UN Security Council and the UN General Assembly – but also saw, over the next several decades, the development of an array of supporting multilateral institutions – such as the World Bank and the IMF – that underpin that system of international cooperation. We should not overlook the many ways that system has been successful, such as raising awareness about global challenges, providing needed humanitarian aid, setting standards for cross border activities, advancing international law and fostering social and economic development in many countries.

However, the UN Charter has never been amended, and the world has changed in very important ways in the last eighty years. The institutions created in 1945 were designed to address the problems of peace and security, which were paramount against the background of World War II. While those problems have not gone away in the face of geopolitical rivalries, new challenges – that were not even on the radar screen in 1945 – have also since emerged, such as climate change and environmental destruction. Institutions created for another time have also not evolved sufficiently and rapidly enough to meet the needs of an increasing complex global society.

It is becoming more and more evident that the current UN-based order has not led to a sufficient strengthening of the mechanisms of international cooperation, which are so vital to address common global problems. The argument can be made that the time is ripe for reform today, in a way that was not possible in 1945. The debate about the need for reforms has shifted in important ways, helped in part by some important catalysts:

- Fewer people think that the current system is sustainable without meaningfully addressing some of the catastrophic risks that cast a sha-

dow over the future of mankind, such as climate change, growing nuclear risks, and vulnerabilities in the global financial architecture.

- The world is infinitely more integrated today than even half a century ago. Hence, the costs of non-cooperation are much higher. Conflict between global powers, in the age of nuclear weapons, would be infinitely more catastrophic in its consequences than it would have been before 1945, including for the environment.
- Civil society and the business community are empowered in new ways. All of the major successful initiatives in the area of international cooperation over the past couple of decades – from the creation of the International Criminal Court to the support for the Paris Accord on Climate Change, to the development of the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons – could not have been undertaken without the involvement of these other stakeholders.
- Science and technology have made it much easier to mobilize public opinion and there is much greater awareness, globally, of the problems we face and the risks that they carry.

Reform of the UN system cannot overlook the need for significant improvements in environmental governance. Climate change and biodiversity resilience will also need to become a central rather than peripheral responsibility of the UN.

Simply muddling through for the next several decades is not an option. That is what we have done, in fact, over the last several decades. But climate change is accelerating, not being curtailed. We may well already have breached the 1.5°C threshold, which the scientific community regarded as essential to stay within the margins of safety for the planet. New or revised international institutions will need to have the appropriate resources and jurisdiction to tackle these very big challenges. Currently, the patchwork of laws and institutions is duplicative and unwieldy.

There has been considerable progress advancing international governance of specific environmental problems – ranging from the conservation of species and biodiversity, chemical pollution management, depletion of the ozone layer and climate change, to the issues of transboundary

air pollution, shared river basins and regional seas. The result has been hundreds of multilateral environmental agreements, both global and regional. Some are within the United Nations system and many outside of it. Nonetheless, the gaps and overlaps have placed an increasing burden on governments, and more legal coherence is needed.

Conclusion

Aldo Leopold, an American writer, philosopher, naturalist and scientist, said that “We abuse land because we regard it as a commodity belonging to us. When we see land as a community to which we belong, we may begin to use it with love and respect”.²⁰ Such attitude changes about our stewardship of a fragile planet will ultimately be necessary to change our practices, but some of those shifts have been underway, and many initiatives – especially at local levels – are making a difference.

In many cultures, humanity is an integral part of nature, or Mother Earth. The Western concept of the environment as something extraneous to us has made it easier to consider environmental issues as externalities and not central to the economy. For economists, natural resources have traditionally had no value until they were exploited and marketed, with a range of pernicious consequences. Now that we understand our fundamental dependence on natural capital and planetary life support systems, and the need for sustainable use of resources as we overshoot planetary boundaries, a coherent approach has become a priority for governance at local, national and global levels.

Global mechanisms need to be strong enough to give priority to the common good of all with justice and equity, and to resort to various tools, including more responsible tax and expenditure policies, to shift incentives in a way that puts consumption levels on a far more sustainable path – ultimately phasing out the use of fossil fuels and replacing them with greener, renewable alternatives.

20. Aldo Leopold, *A Sand County Almanac*, New York, Oxford University Press, 1989, p. viii.

SEGUNDA PARTE

Ampliando a agenda
da convergência

A) Democracia

A promoção da democracia na cooperação multilateral: uma análise comparativa entre estratégias da Organização dos Estados Americanos e da União Europeia

ANTONIO CAVALCANTE¹

Introdução

No presente artigo analisamos como estratégias de cooperação multilateral e integração podem utilizar-se da pauta de promoção da democracia como eixo temático mediador, que aqui classificamos por meio de um paradigma proposto de “transversalidade”. A noção desse atributo de natureza discursiva² refletiria um tema de política externa suficientemente

1. Cientista político, é mestre e doutorando pelo Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo (usp), graduado em letras pela Universidade Estadual Paulista (Unesp) e pela University of Georgia. É membro da Comissão de Filosofia do Direito da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) na 125ª Subseção de Santana, São Paulo (SP). Foi membro do Comitê Executivo Local da Innovation and Science Diplomacy School (InnSciD SP), em 2019 e 2020, e secretário de relações públicas do Centro de Estudos sobre a Proteção Internacional de Minorias (Cepim), da Faculdade de Direito da usp. Desde 2022, é pesquisador associado da Cátedra José Bonifácio do Centro Ibero-americano (Ciba) da usp. Especializa-se nos tópicos de patrimônio histórico e cultural, política e cultura, nacionalismo, direito internacional, diplomacia científica e teoria política.
2. Com inspiração no conceito linguístico de polissemia, expressa uma abertura temática de significados e compartilha uma base geral comum de sentido, que pode ser desdobrada no discurso e em pautas associadas, algo que poderia ser igualmente utilizado para uma arquitetura dinâmica de política externa. Em relação às explicações sobre o fenômeno da polissemia, podemos generalizar e afirmar que consistem em sustentar que são: “a) significados fixos, listados na entrada lexical como definições de uma dada entrada lexicográfica [...] b) um núcleo de significado ou um sentido básico, compartilhado por todos os significados”. Cf. *apud* Andreina Adelstein e María Teresa Cabré, “The Specificity of Units with Specialized Meaning: Polysemy as Explanatory Factor”, *DELTA: Documentação de Estudos em Linguística Teórica e Aplicada*, vol. 18 (especial), pp. 1-25, 2002, cf. p. 7 (tradução nossa).

amplo, polissêmico mas estratégico, que pode ser destrinchado em tópicos subjacentes, ao passo que é naturalmente multidisciplinar. O paradigma de cooperação multilateral e integração regional sofre ondas de recente fragilização³, com desafios advindos de temas em si mesmos delicados, porém estruturais do mundo político, na tipologia dos Estados nacionais, da soberania e do nacionalismo.

É nessa temática do multilateralismo com foco em seus dilemas contemporâneos que localizamos nosso diálogo com o debate amplo sobre cooperação proposto pelo ciclo da Cátedra José Bonifácio em 2024. Essencialmente, pretendemos demonstrar que os mais recentes desafios à estrutura de governança global regida pela lógica multilateral advêm de polarização, novas ondas nacionalistas e populistas⁴ e opção por bilateralismos⁵ que são essencialmente plurais e, assim, multidisciplinares em seus argumentos, ou seja, escapam a uma categorização simples apenas no campo econômico, cultural ou ideológico. Frente a isso, buscamos argumentar que soluções em termos de política externa e relações internacionais devem ser igualmente multidisciplinares nessa nova conjuntura. Assim, estratégias fundadas em temas transversais na nossa categorização, como a promoção democrática, reforçam valores gerais de governança e sinalizam uma via para abarcar a natureza diversa dos novos desafios à cooperação multilateral que escapam a um único paradigma.

Escolhemos como recorte a pauta de promoção da democracia por seu potencial cumulativo com outras políticas de desenvolvimento, culturais e econômicas, mantendo o elo temático entre América Latina e Europa, por meio da análise comparativa entre a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a União Europeia (UE). Essa análise busca fazer uma revisão das

3. Robert W. Cox, "Multilateralism and World Order", *Review of International Studies*, vol. 18, n. 2, pp. 161-180, abr. 1992.
4. Joseph Gerteis e Alyssa Goolsby, "Nationalism in America: The Case of the Populist Movement", *Theory and Society*, vol. 34, n. 2, pp. 197-225, abr. 2005.
5. Mahmut Tekçe e Sevil Acar, "From Multilateralism to Bilateralism: The Evolution of Global Trade Policies", *Marmara Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi*, vol. 24, n. 1, pp. 105-123, 2008; Zulfikar Ali Bhutto, "Bilateralism: New Directions", *Pakistan Horizon*, vol. 29, n. 4, pp. 3-59, 1976.

semelhanças e diferenças de como o tópico de promoção da democracia é abarcado por essas estratégias institucionais que respondem, cada qual a seu modo, ao aparato de governança global após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), com ênfases e trajetórias de memória histórica distintas. Sabemos que essa pauta sofre do risco do espectro intervencionista, mas a entendemos aqui em seu âmago como política externa⁶, fundada em ideais de *accountability*, intercâmbio cultural, qualidade e transparência de processos eleitorais, bem como observância aos direitos humanos. Nesses termos centrais, visamos explicitar um alicerce comum de valores com a noção de governança global do pós-guerra que, mesmo com falhas estruturais, é alçada no multilateralismo e em instituições liberais de fundamento democrático, bem como são igualmente parte integral das contribuições institucionais desse período com contínua relevância os próprios direitos humanos.

Com esse argumento de fundo, reforçamos a perspectiva de que se conjugou aí, de forma direta, uma arquitetura institucional que valoriza o elo entre promoção democrática e multilateralismo.

Tais pautas, conforme veremos na etapa de análise comparativa, seguiram se desenvolvendo internamente em organizações para além da Organização das Nações Unidas (ONU), como UE e OEA. A proposição geral mantém-se: os ideais democráticos e o multilateralismo são ambos subsidiados pelo mesmo núcleo comum de valores políticos de governança desse sistema. Nessa mesma linha, entendemos que, enquanto a fragilização de mecanismos de cooperação multilateral e integração regional detém causas endógenas e exógenas aos Estados-membros, em alguma medida, pela natureza argumentativa de seus opositores, pode estar igualmente relacionada a um risco de crise democrática⁷.

6. Especialmente pelo paradigma teórico institucionalista de Larry Diamond, conferir Larry Diamond, *In Search of Democracy*, Abingdon, Routledge, 2016; *idem*, “Promoting Democracy”, *Foreign Policy*, n. 87, pp. 25-46, 1992.
7. Carl Davidson e Jerry Harris, “Globalization and the Crisis of Democracy”, *Perspectives on Global Development and Technology*, vol. 12, n. 1-2, pp. 181-193, 2013.

Transversalidade na promoção da democracia: pautas multidisciplinares frente aos novos desafios do multilateralismo nos campos cultural e político

A fragilização contemporânea do paradigma multilateral e do legado fundado na genealogia da tradição institucionalista de pensamento político liberal escapa a uma única categoria, englobando questões econômicas, sociais e políticas⁸. Se a crise de 2008 aludiu às dificuldades de uma vulnerabilidade econômica e financeira compartilhada, com espraiamento para blocos econômicos e seus desafios fiscais, os anos recentes, desde meados de 2010, demonstram novas questões na esfera política e cultural, com o ressurgimento de radicalizações nacionalistas e populistas e brechas de integração como o Brexit⁹, além de conflitos armados¹⁰.

Tomando como base a herança do pós-guerra como em larga medida fundamentado na posição central dos direitos humanos¹¹ e na coibição do conflito armado¹² na governança global, vivemos hoje um pluralismo de contestação e testes de legitimidade do paradigma liberal que tangenciam um novo equilíbrio multipolar, mas a imagem dos direitos humanos, por exemplo, persiste em larga medida como parâmetro normativo. Uma pauta institucional transversal, mais proativa e programática de engajamento para fortalecê-los, porém, se espelharia precisamente nos ideais democráticos de base.

Igualmente, dentro de uma defesa do multilateralismo, a promoção da democracia pode ser uma ferramenta multidisciplinar de aproximação e

8. Robert W. Cox, *op. cit.*, 1992.

9. Yann Algan *et al.*, “The European Trust Crisis and the Rise of Populism”, *Brookings Papers on Economic Activity*, pp. 309-382, 2017, disponível em: <http://www.jstor.org/stable/90019460>, acesso em: 11 mar. 2024.

10. Ivan Safranchuk, “The Conflict in Ukraine: Regional and Global Contexts – A Perspective from Russia”, *Policy Perspectives*, vol. 19, n. 1, pp. 1-5, 2022.

11. Johannes Morsink, “World War Two and the Universal Declaration”, *Human Rights Quarterly*, vol. 15, n. 2, pp. 357-405, maio 1993.

12. Mohammad Alipour, “A Normative and Conceptual Study of Peace After the Second World War in Light of the Nuremberg Tribunal and the United Nations”, *International Area Studies Review*, vol. 26, n. 3, pp. 269-286, set. 2023.

fortalecimento na política externa, em que ilustramos comparativamente a abordagem da UE e da OEA. A análise das estratégias nesses dois mecanismos multilaterais, não por acaso, espelha forte paralelo e intersecção com artigos referenciais de direitos humanos, conforme veremos. A promoção democrática detém, porém, pontes mais amplas com políticas externas de desenvolvimento econômico e social¹³. Assim, argumentamos, oferecem uma “ponta de lança” programática para cooperação e observância ativa daqueles mesmos itens normativos cruciais nos direitos humanos como elemento de governança do pós-guerra¹⁴ que, a despeito de mudanças geopolíticas, não deveria se perder no arcabouço da legitimidade da ação política e do repertório de organizações internacionais (OIS).

Desafios ao multilateralismo nas esferas política e cultural

No elenco diverso de fragilização do regime de governança global embasado no ideal da cooperação multilateral, verificamos novas inflexões do nacionalismo junto de outras gradações, como populismo, isolacionismo e novos protecionismos econômicos remediais ou ofensivos, bem como contrapontos aos próprios efeitos da globalização em favor de opções bilaterais¹⁵.

Um segundo desdobramento desses questionamentos e problemas emergem, eles próprios, de dilemas multifacetados e em si difíceis de uma categorização única, assim entremeando economia, política e cultura de

13. Para além das agendas programáticas específicas, que vão ficar mais evidentes adiante, na análise do aparato normativo da UE, que explicitamente conjuga a agenda de direitos humanos, sustentabilidade e desenvolvimento social com o tópico de ideais democráticos, essa conjunção fica igualmente visível no foro de declarações da ONU, como na Agenda 2030. Cf. Organização das Nações Unidas (ONU), *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, Brasília, DF, 2015, disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>, acesso em: 26 abr. 2024.

14. Johannes Morsink, *op. cit.*, 1993.

15. Michael Cox, “The Rise of Populism and the Crisis of Globalisation: Brexit, Trump and Beyond”, *Irish Studies in International Affairs*, vol. 28, pp. 9-17, 2017, disponível em: <https://doi.org/10.3318/isia.2017.28.12>, acesso em: 10 jun. 2024.

forma inédita aos paradigmas antigos de crises econômicas e interdependência na era ascendente da globalização. O multilateralismo que vigorara mais incontestemente até então surgiu com a força de um espírito dos tempos reforçado no pós-guerra¹⁶ não como apenas um mecanismo de reconstrução e retomada necessário, mas igualmente, aos auspícios do sistema ONU e de OIS complementares, como uma arquitetura institucional capaz de evitar violações sistêmicas que ocorreram no curso do século xx. Em outras palavras, o direito internacional do pós-guerra está abarcado dentro de uma óptica maior de governança global. Notadamente também como fruto gradual desse pós-guerra e, por vezes, ainda tida como paradigma e tipo comparativo de outras iniciativas de cooperação e integração, a UE foi se desenhando gradualmente como um delicado equilíbrio de projeto político e de novo núcleo econômico, fiscal e monetário, dotado de um prelúdio mais restrito e especializado no órgão executivo da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Ceca)¹⁷, como projeto para coibir não apenas o conflito armado como também para fundamentar uma Europa unida.

Globalmente, as teorias de interdependência, bem como o fenômeno de globalização, o fim da história, a paz democrática e a era de informação, reiteraram um adensamento de multilateralismo e integração quase como inevitabilidade da nova fase política global, queira-se ainda em aparentes vieses de macroblocos civilizacionais¹⁸. Por uma sequência histórica de crises econômicas, que demonstraram justamente a vulnerabilidade fiscal global, desde 2008, até dilemas de política monetária e de dívida na UE em seu desafio de pluralidades de economias sobre mesma égide, uma nova onda de questionamentos se antepõe ao paradigma de ouro do multilateralismo e da integração como soluções finais na esfera econômi-

16. Shale Horowitz, "Restarting Globalization After World War II: Structure, Coalitions, and the Cold War", *Comparative Political Studies*, vol. 37, n. 2, pp. 127-151, 2004.

17. Jae-Seung Lee, "The French Road to European Community: From the ECSC to the EEC (1945-1957)", *Journal of International and Area Studies*, vol. 11, n. 2, pp. 107-123, 2004, cf. p. 110.

18. Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Nova York, Simon & Schuster, 2011.

ca¹⁹. Porém, atualmente, há uma síntese de problemáticas que se espriam mais ao cerne da cultura e do vocabulário de tipos políticos como novos antagonismos à cooperação multilateral que a esfera socioeconômica de soluções não pode suficientemente abarcar ou solucionar. Por exemplo, há uma nova onda de nacionalismos²⁰, por vezes, inclusive, com matizes internos e domésticos que mobilizam elementos ideológicos para instrumentalizar, por meio do fenômeno do populismo, fechamentos democráticos²¹ e retomadas de uma forte agenda bilateral ou isolacionista. Disso emergem problemas não apenas endógenos mas de contestação²² direta e indireta, ao caso do Brexit e do populismo nas Américas²³, bem como novos conflitos armados fronteiriços de tratados de defesa. Em casos domésticos mais extremos, essa dinâmica se espria e fragiliza agendas multilaterais em OIS já existentes pela restrição de vínculos e participação regional desses atores²⁴.

19. Philip R. Lane e Gian Maria Milesi-Ferretti, “International Financial Integration in the Aftermath of the Global Financial Crisis”, *IMF Working Papers*, maio 2017.
20. Montserrat Guibernau, *Nationalisms: The Nation State in the Twentieth Century*, Cambridge, Polity Press, 1996.
21. Thomas Risse e Nelli Babayan, “Democracy Promotion and the Challenges of Illiberal Regional Powers: Introduction to the Special Issue”, *Democratization*, vol. 22, n. 3, pp. 381-399, 2015.
22. Igualmente sobre a interface entre aspectos culturais e insegurança socioeconômica, dentro do fenômeno de globalização, temos: “A distinção analítica feita entre as teorias da desigualdade econômica e da reação cultural também pode ser um tanto artificial. Os processos interativos podem possivelmente vincular esses fatores, se as mudanças estruturais na força de trabalho e as tendências sociais nos mercados globalizados aumentarem a insegurança econômica e se isso, por sua vez, estimular uma reação negativa entre os tradicionalistas em relação às mudanças culturais. Pode não ser uma questão de um ou outro, mas uma questão de ênfase relativa com efeitos interativos”. Cf. Ronald F. Inglehart e Pippa Norris, “Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-nots and Cultural Backlash”, *HKS Faculty Research Working Paper Series*, ago. 2016, p. 3 (tradução nossa).
23. *Idem*.
24. A bibliografia reconhece que há uma tendência de saída mais recorrente de OIS por parte de autocracias ou regimes autoritários *vis-à-vis* suas contrapartes mais democráticas, ao passo que, igualmente, a participação em foros de OIS pode favorecer reformas e implementação de transições institucionais mais próximas de regimes representativos, em razão da maior credibilidade internacional oferecida com o compromisso dessas mesmas reformas que o vínculo nas organizações implica. Cf. Catherine M. Brölmann, Richard Collins, Sufyan

A democracia como ideal político na óptica multilateral, embora esteja presente em teorias como a da paz democrática²⁵, na proposição de que o conflito armado seria menos comum entre regimes democráticos, oferece em si mesma, por uma base minimamente comum de valores, uma estratégia válida internacionalmente para abarcar, ainda no campo discursivo, a crise de ondas populistas e novos autoritarismos, que podem sofrer tensões na esfera internacional em termos de sua legitimidade. O favorecimento desses valores no foro de debate global, como marcadores de legitimidade política, reforçariam mutuamente ideais da base multilateral em ois já existentes e novas iniciativas. Não dizemos aqui sobre um realismo intervencionista, mas sobre o reforço positivo de um registro discursivo institucionalista em primeiro plano, que mantém a posição central de direitos humanos e a coibição do conflito armado junto da cooperação multilateral sob a égide do arcabouço geral de ideais democráticos.

Promoção da democracia e cooperação multilateral como espírito original de governança do pós-guerra: legado e continuidades sob o sistema da Organização das Nações Unidas

A promoção da democracia nas ois tem sido um tema de crescente relevância no cenário global contemporâneo não apenas por sua interface com o regime de direitos humanos, mas pela crescente brecha de novas opções autoritárias que norteiam a uma provação do ideal e legitimidade democrática²⁶. Com o aumento da interdependência entre os Estados e a complexidade dos desafios globais, as crises econômicas sistêmicas e o que viemos referindo como novos dilemas emergentes do âmbito

Droubi e Ramses A. Wessel, "Exiting International Organizations: A Brief Introduction", *International Organizations Law Review*, vol. 15, n. 2, pp. 243-263, 2018; Edward D. Mansfield e Jon C. Pevehouse, "Democratization and International Organizations", *International Organization*, vol. 60, n. 1, pp. 137-167, 2006.

25. Bruce Russett, Christopher Layne, David E. Spiro e Michael W. Doyle, "The Democratic Peace", *International Security*, vol. 19, n. 4, pp. 164-184, 1995.

26. Thomas Risse e Nelli Babayan, *op. cit.*, 2015.

político-ideológico, a democracia pode ser percebida como um alicerce essencial para a estabilidade e o desenvolvimento em uma lógica multilateral. A compreensão de ideais democráticos vai além de um simples sistema de governo em âmbito apenas doméstico; abrange princípios fundamentais, como a participação inclusiva, a proteção dos direitos humanos e *accountability*, e isso se espalha para dinâmicas globais. No sentido mais amplo, esse conjunto de ideais e valores seria indissociável do aparato mais comum da arquitetura institucional do pós-guerra em sua noção de governança global, e, neste sentido, um refortalecimento do multilateralismo enquanto consequência desse sistema seria inevitavelmente uma reiteração de valores democráticos em nível discursivo e prático. Há uma interface entre novos bilateralismos e crises democráticas, com uma ênfase de que, para além da velha noção da paz liberal, democracias de fato cooperaram mais em termos multilaterais²⁷.

Parte da bibliografia dentro dessa pauta reconhece, por exemplo, uma correlação entre acordos de comércio preferenciais e regimes democráticos de Estados-partes.

Uma das principais fontes desse declínio no protecionismo tem sido a proliferação de acordos entre países para liberalizar o comércio. [...] a cooperação entre Estados em questões comerciais depende muito dos tipos de regime político dos participantes: à medida que os Estados se tornam mais democráticos, é cada vez mais provável que celebrem acordos comerciais. [...] examinamos se os tipos de regime dos Estados influenciaram sua propensão a formar e expandir acordos comerciais preferenciais (PTAs [do inglês, *preferential trade agreements*]) durante o período desde a Segunda Guerra Mundial. Descobrimos que os países democráticos têm aproximadamente duas vezes mais chances de formar um PTA do que os países autocráticos, e que os pares de democracias têm aproximadamente quatro vezes mais chances de fazê-lo do que os pares autocráticos²⁸.

27. Edward D. Mansfield, Helen V. Milner e B. Peter Rosendorff, "Why Democracies Cooperate More: Electoral Control and International Trade Agreements", *International Organization*, vol. 56, n. 3, pp. 477-513. 2002.

28. *Idem*, p. 478 (tradução nossa).

Entendemos a noção de promoção da democracia como o conjunto de estratégias e práticas adotadas por entidades multilaterais para fortalecer e disseminar princípios democráticos entre seus membros. Nisso a dissociamos de justificativas de intervencionismo ou securitização²⁹, enfatizando um cunho programático de estratégias de cooperação e política externa sob a égide de estímulo e legitimação de ideais democráticos não apenas na esfera eminentemente política como igualmente na cultural. Essa abordagem vai além de uma mera adoção de sistemas políticos, abrangendo a criação e manutenção de instituições que garantam a participação inclusiva, a proteção dos direitos humanos e a responsabilidade governamental. Outros autores reconhecem precisamente dentro dessa definição um novo conjunto de desafios advindos do cenário de novas autocracias³⁰, distinguindo crucialmente a noção de promoção da democracia com estratégias pacíficas de fortalecimento em detrimento de uma “defesa” de democracias com métodos invasivos, sob o parâmetro outrora mencionado de intervencionismo.

A promoção da democracia opera por meio de instrumentos e mecanismos específicos; os frequentemente desenvolvem programas de assistência técnica, promovem missões observatórias de eleições e apoiam o fortalecimento de instituições democráticas nos Estados-membros. Ela enfrenta desafios consideráveis na diversidade cultural e política dos Estados-membros que, combinada com questões de soberania, muitas vezes dificulta a implementação de padrões universais. Assim, requer uma abordagem diplomática pragmática ao contexto em vez de associar-se mais à pauta de defesa e securitização. Essa noção subjacente de tentar mediações discursivas e culturais serve de ponta de lança para o uso de nossa noção de tópicos dotada de transversalidade que se fortalece de agendas comuns. Desse modo, a promoção da democracia está intrinsecamente ligada ao multilateralismo pelo compartilhamento de valores comuns e princípios

29. James Meernik, “United States Military Intervention and the Promotion of Democracy”, *Journal of Peace Research*, vol. 33, n. 4, pp. 391-402, 1996.

30. Julia Leininger, *International Democracy Promotion in Times of Autocratization: From Supporting to Protecting Democracy*, Bonn, German Institute of Development and Sustainability, 2022 (IDOS Discussion Paper 21/2022).

programáticos presentes na arquitetura institucional das OIS, que reforçam um senso de compromisso.

Organizações internacionais, como a ONU, a UE e a OEA, atuam como facilitadoras do diálogo e da cooperação entre os Estados-membros desde seu arcabouço amplo e estrutural, ao caso dos princípios da ONU, até estratégias regionais, como veremos em mais detalhes sobre a UE e a OEA. A abordagem multilateral permite a construção de consensos e a criação de normas compartilhadas, promovendo a previsibilidade que justamente se confunde com a governança global. O multilateralismo, por sua vez, refere-se comumente à cooperação entre diferentes nações para abordar questões de interesse comum; vale-se também da isonomia formal e não distinção³¹. A ONU, a UE e a OEA incorporam de forma central princípios democráticos em seus objetivos de desenvolvimento e estruturas para a realização dos direitos humanos e da justiça social. Veremos algumas dessas estratégias e complementaridades entre Américas e Europa em seguida.

Análise comparada da promoção da democracia na Organização dos Estados Americanos e na União Europeia

Elaboramos agora o recorte do estudo de caso da promoção da democracia na OEA e na UE dentro dessa classificação de transversalidade de política externa, para verificar complementaridades, semelhanças e diferenças entre suas estratégias. Escolhemos a UE como exemplo primário de uma arquitetura institucional multifacetada em território europeu e a OEA nas Américas por conta de sua trajetória no repertório de direitos humanos e ideais democráticos, bem como seu tempo de existência e continuidade desde o pós-guerra, ao passo que se encontram nela também englobados participação e desdobramentos específicos na América Latina. Na análise comparativa, estamos especialmente atentos a uma revisão do aparato normativo primário e auxiliar da OEA e da UE como exemplos de OIS amplas,

31. Ian McLean e Alistair McMillian, *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, 3. ed., Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 124.

dotadas de diversidade interna e peculiaridades regionais, que lidam com o t3pico por uma quest3o que transita da defesa at3 a cultura e os valores, novamente expondo o car3ter transversal.

Em 3mbito regional, a OEA e a UE s3o duas entidades que desempenham pap3is multifacetados nas suas respectivas regi3es. A OEA foi estabelecida em 1948 com a assinatura da Carta da OEA, tendo como objetivo principal promover a paz, a seguran3a e a coopera33o no continente americano. Inspirada pelos princ3pios da Carta da ONU, a OEA buscava j3 consolidar a democracia e prevenir conflitos na regi3o. Ao longo das d3cadas, a organiza33o expandiu suas responsabilidades para incluir a promo33o dos direitos humanos, o desenvolvimento econ3mico e a governan3a democr3tica, como espelha em termos program3ticos em sua Carta Democr3tica Interamericana, adotada pela Assembleia Geral em 2001, que disp3e o acervo de objetivos prim3rios no fortalecimento de institui33es e regimes democr3ticos:

Artigo 1

Os povos das Am3ricas t3m direito 3 democracia e seus governos t3m a obriga33o de promov3-la e defend3-la.

A democracia 3 essencial para o desenvolvimento social, pol3tico e econ3mico dos povos das Am3ricas.

Artigo 2

O exerc3cio efetivo da democracia representativa 3 a base do Estado de Direito e dos regimes constitucionais dos Estados-membros da Organiza33o dos Estados Americanos. A democracia representativa 3 fortalecida e aprofundada pela participa33o permanente, 3tica e respons3vel dos cidad3os dentro de uma estrutura legal em conformidade com a respectiva ordem constitucional.

Artigo 3

Os elementos essenciais da democracia representativa incluem, entre outros, o respeito aos direitos humanos e 3s liberdades fundamentais, o acesso e o exerc3cio do poder de acordo com o estado de direito, a realiza33o de elei33es peri3dicas, livres e justas com base no voto secreto e no sufr3gio universal como express3o

da soberania do povo, o sistema pluralista de partidos e organizações políticas e a separação de poderes e a independência dos poderes do governo³².

Notamos aqui dois elementos: uma linha geral de desenvolvimento e justiça social, remetendo a democracia como direito nas Américas, e uma preocupação incisiva com a qualidade institucional em âmbito eleitoral e de gestão dos Estados-membros. Em seu artigo 3, há o elo explícito entre democracia e direitos humanos, bem como uma noção ampla de condições para o desenvolvimento social. Após a polarização estratégico-militar da Guerra Fria³³, a OEA concentrou-se na promoção da democracia e na resolução de crises regionais para além da lógica do sistema de segurança interamericano, enfrentando desafios como a instabilidade política em alguns países-membros e a busca por soluções para questões econômicas e sociais, de onde encontramos desdobramentos normativos como a Carta Democrática Interamericana, que veremos adiante.

A história da UE, por sua vez, remonta à década de 1950 e detém maior distensão temporal e reelaborações, quando a Ceca foi estabelecida para promover a cooperação econômica entre países europeus. Com o Tratado de Roma, de 1957, a Comunidade Econômica Europeia (CEE) foi criada, marcando o início de uma integração mais ampla. Ao longo das décadas, a UE evoluiu para além de uma união econômica, tornando-se uma união política e monetária³⁴.

A UE foi moldada por uma série de tratados graduais, complementares e expansivos, incluindo o Tratado de Maastricht (1992) e o Tratado de Lisboa (2009), que aprofundaram a integração política e fortaleceram as instituições europeias em termos formais. Aqui o tópico de promoção da

32. Organization of American States (OAS), *Inter-American Democratic Charter*, Lima, OAS, 11 set. 2001 (tradução nossa), disponível em: https://www.oas.org/OASpage/eng/Documents/Democratic_Charter.htm, acesso em: 10 jun. 2024.

33. Robert A. Pastor e Tom Long, “The Cold War and Its Aftermath in the Americas: The Search for a Synthetic Interpretation of u.s. Policy”, *Latin American Research Review*, vol. 45, n. 3, pp. 261-273, 2010.

34. Mark Gilbert, “Historicising European Integration History”, *European Review of International Studies*, vol. 8, n. 2, pp. 221-240, 2021.

democracia é abordado de forma institucional mais difusa, em detrimento da presença focal de resolução de conflitos que se manifesta na OEA. Reflete, porém, ampla integração com a pauta de política externa extrarregional: “europeus veem o multilateralismo tanto como um princípio de organização entre eles quanto como uma ferramenta essencial para promover seus interesses de política externa fora da Europa, incluindo a promoção da democracia”³⁵.

Ambas as organizações, embora em contextos estruturalmente diferentes, foram criadas com o objetivo de promover a cooperação regional, prevenir conflitos e fortalecer a estabilidade política e econômica, e nisso detêm uma forte inflexão do espírito do pós-guerra. Enquanto a OEA se concentrou principalmente nas Américas, a UE expandiu suas fronteiras, absorvendo novos membros e desempenhando um papel ativo na cena global. Na ponta de lança da promoção da democracia, há uma participação coordenada entre diversos órgãos, englobando Parlamento e Comissão Europeia em atividades que envolvem monitoramento eleitoral e cláusulas de condicionalidade. Seu *framework* de abordagem explicitamente concilia a promoção da democracia como extensão temática de sua política de direitos humanos³⁶.

Em termos dos mecanismos legais, destacam-se os artigos 2 e 21 do Tratado da União Europeia (TUE) e o artigo 205 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFEU). A noção de transversalidade da pauta se explicita também na implementação do tema desde 2015 como parte do leque de objetivos sustentáveis da Agenda 2030 da UE, e em 2020 adotou-se o Terceiro Plano de Ação da UE em direitos humanos e democracia, em que se reconhecem os novos desafios globais na refreada

35. Amichai Magen e Michael A. McFaul, “Introduction: American and European Strategies to Promote Democracy – Shared Values, Common Challenges, Divergent Tools?”, em Amichai Magen, Thomas Risse e Michael A. McFaul (orgs.), *Promoting Democracy and the Rule of Law: American and European Strategies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009, pp. 1-33, cf. p. 24 (tradução nossa).
36. European Parliament, “Promoting Democracy and Observing Elections”, *Fact Sheets on the European Union*, 2024, disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/166/promoting-democracy-and-observing-elections>, acesso em: 10 jun. 2024.

de adoção dos parâmetros de direitos humanos e um cenário misto com brechas autoritárias.

2. Com este Plano de Ação, o Conselho reafirma o forte compromisso da União Europeia em promover ainda mais os valores universais para todos. O respeito à dignidade humana, à liberdade, à democracia, à igualdade, ao Estado de Direito e ao respeito pelos direitos humanos continuará a sustentar todos os aspectos das políticas internas e externas da União Europeia.

3. O panorama global dos direitos humanos e da democracia é misto. Embora tenha havido avanços, é preciso enfrentar a resistência contra a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos, o fechamento do espaço cívico e o retrocesso na democracia. Também surgem novas oportunidades e riscos, principalmente ligados aos desenvolvimentos tecnológicos e aos desafios ambientais globais³⁷.

Ilustra-se aqui a transversalidade do tema ao associá-lo à estratégia geral que engloba desenvolvimento humano, garantias universais e temática tecnológica e ambiental. Na pauta extrarregional, importantemente, a pauta é associada à proposição de liderança global da UE na promoção da democracia e em políticas externas individuais de seus Estados-membros. A atualidade dessa iniciativa e dos novos desafios se reitera também na janela de tempo conjuntural de 2020 até 2024.

6. A UE e seus Estados-membros utilizarão toda a gama de instrumentos de que dispõem, em todas as áreas de ação externa, para se concentrarem e reforçarem ainda mais a liderança global da UE nas seguintes prioridades abrangentes: proteger e capacitar as pessoas; construir sociedades resilientes, inclusivas e democráticas; promover um sistema global para os direitos humanos e a democracia; aproveitar as oportunidades e enfrentar os desafios das novas tecnologias; obter resultados trabalhando em conjunto. [...] Uma sociedade civil independente, que possibilite o espaço cívico e o apoio e a proteção dos defensores dos direitos humanos, são elementos essenciais para alcançar essas prioridades³⁸.

37. Council of the European Union, *EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024*, Bruxelas, 18 nov. 2020, p. 1 (tradução nossa), disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/46838/st12848-en20.pdf>, acesso em: 11 jun. 2024.

38. *Idem*, p. 3 (tradução nossa).

No t3pico geral da interface entre os interesses complementares de organiza33es internacionais de coopera33o e integra33o, 3e reconhecida pela literatura a intersec33o tem3tica que elucida o que viemos chamando de transversalidade na busca de objetivos sociais, pol3ticos entremeados com econ3micos.

3e cada vez mais evidente o fato de que h3 uma grande quantidade de conex3es entre institui33es multilaterais – e processos multilaterais – com a defesa e a promo33o da democracia em diferentes partes do mundo. Uma ampla gama de organiza33es internacionais, principalmente a Uni3o Europeia (UE), [...] a Organiza33o dos Estados Americanos, [...] e as institui33es financeiras internacionais [...] t3m associado 3a assist3ncia econ3mica condicionalidades pol3ticas voltadas para a responsabilidade democr3tica e a boa governan3a³⁹.

Nessa tangente da pauta com no33es de desenvolvimento, Thomas Risse elabora como vis3es de consolida33o liberal associam a no33o de uma paz econ3mica firmada na moderniza33o de OIS com t3picos de progresso econ3mico.

Na d3cada de 1960, a sabedoria convencional sustentava que a moderniza33o econ3mica deveria ser iniciada primeiro e que a democracia liberal viria depois [...]. No final da d3cada de 1980 e no in3cio da d3cada de 1990, a ordem foi frequentemente invertida. Inspirados pela experi3ncia do Leste Europeu, muitos estudiosos concluíram que a democratiza33o pol3tica levar3 3a moderniza33o econ3mica e ao capitalismo de mercado [...]. Atualmente, a maioria das organiza33es internacionais, bem como os Estados Unidos, a UE e seus Estados-membros, buscam estrat3gias que combinam “todas as op33es acima”⁴⁰.

39. Andrew F. Cooper e Thomas Legler, *Intervention Without Intervening? The OAS Defense and Promotion of Democracy in the Americas*, Nova York, Palgrave Macmillian, 2006, p. 1 (tradu33o nossa).

40. Thomas Risse, “Conclusions: Towards Transatlantic Democracy Promotion?”, em Amichai Magen, Thomas Risse e Michael A. McFaul (orgs.), *Promoting Democracy and the Rule of Law: American and European Strategies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009, pp. 244-271, cf. p. 266 (tradu33o nossa).

A bibliografia também reconhece como, entre OEA e UE, existiram diferenças de ênfases e, especialmente no caso da presença estadunidense, tem-se um controverso elemento de intervenção e uma história pontuada por crises de regimes, ao passo que na UE a mudança de regimes e crises interventivas é menos marcada, dando lugar a dilemas econômicos, expansão de membros e ritmo de integração. Essas situacionalidades igualmente norteiam as preferências das distintas estratégias.

A preferência europeia pelo engajamento e pela integração como uma grande estratégia para a promoção da democracia também produz diferenças acentuadas na abordagem com os Estados Unidos em relação a vários regimes autocráticos, como Cuba e Irã, casos em que as autoridades americanas favoreceram amplamente uma abordagem intransigente, incluindo o isolamento diplomático e comercial, sanções econômicas e assistência direta aos movimentos de oposição que buscam derrubar as ditaduras⁴¹.

Igualmente na pauta de transversalidade e na importância do tópico para a dinâmica dual de multilateralismo e inflexões internas e domésticas, é igualmente reconhecido o elemento institucional de transposição desses recursos, em que:

[...] a maioria dos instrumentos e políticas de promoção da democracia e, de longe, a maioria dos recursos financeiros são direcionados aos Estados e canalizados por meio de instituições estatais. [...] A promoção da democracia, por sua própria natureza, interfere na soberania interna dos países para que eles mesmos determinem como querem ser governados⁴².

Classicamente, a assistência ao desenvolvimento econômico precedeu a promoção democrática e, em seguida, a progressão se inverteu. Atualmente, a maior parte poderia ser vista como um esforço simultâneo de reforço mútuo. Assim, argumentamos, em face aos novos desafios de bilateralismos e populismos, esse argumento apenas econômico é superado e

41. Amichai Magen e Michael A. McFaul, *op. cit.*, 2009, p. 17 (tradução nossa).

42. Thomas Risse, *op. cit.*, 2009, p. 258 (tradução nossa).

daria, preferencialmente, margem para uma pauta mais embasada nos valores políticos, de cooperação estratégica e de ênfase discursiva na cultura, como meio de abarcar problemáticas de natureza propriamente política. Igualmente, a distinção entre continentes lança luz a experiências históricas diferentes, com o caso europeu de memória de guerra e reconstrução e a esfera americana de influência, no caso das Américas.

Uma consequência histórica relacionada é o fato de que as principais experiências formativas na promoção da democracia foram diferentes para americanos e europeus. [...] O grau em que esses diferentes legados moldam as estratégias americanas e europeias contemporâneas para a promoção da democracia em diferentes partes do mundo é uma questão debatida⁴³.

Conclusão: complementaridades, diferenças e a base comum do espírito do pós-guerra

Em síntese, é possível elucidar alguns pontos focais com base na análise bibliográfica e o recorte de parte do aparato normativo que selecionamos: a UE concentra-se em uma profunda integração multilateral supranacional com fins econômicos primários, associando governança comum e estabilidade regional a uma identidade cívica compartilhada. Não há organismos sub-regionais com funções simultâneas ou mesmo soluções concorrentes, como se explicita, por exemplo, nos projetos econômicos e políticos próprios na América Latina. Eventos históricos e legados comuns igualmente tomam parte, com dinâmicas específicas de expansão.

A ampliação do leste foi o esforço mais ambicioso da UE para promover a democracia, os direitos humanos e o Estado de direito em países terceiros. A perspectiva de adesão ajudou a transformar dez antigos países comunistas em democracias liberais consolidadas com economias de mercado em funcionamento em menos de quinze anos⁴⁴.

43. Amichai Magen e Michael A. McFaul, *op. cit.*, 2009, p. 21 (tradução nossa).

44. Tanja A. Börzel e Thomas Risse, "Venus Approaching Mars? The European Union's Approa-

Na OEA há também ênfase na integração cooperativa multilateral com fins primários de defesa, estabilidade hemisférica e política, mas somente mais tarde surgiu uma identidade cívica compartilhada ou um mecanismo de governança participativo. Isso levou a um foco sancionatório e fez com que a integração econômica se voltasse para organizações sub-regionais com os próprios pilares democráticos em um ecossistema que reflete projetos de integração econômica próprios, porém com cláusulas derivativas dos princípios democráticos centralizados na OEA. A adoção compartilhada de documentos normativos (Protocolo de Santiago) coexiste com documentos intrarregionais, ao exemplo do Mercosul (Protocolo de Ushuaia).

Diferentemente da estratégia emergente de cooperação econômica da UE em direção à governança multilateral supranacional e à promoção democrática, a OEA começou com um programa mais voltado para defesa hemisférica⁴⁵ de supervisão e natureza preventiva para garantia da paz, desde seu artigo 2 da Carta da OEA. O documento compartilhava o monitoramento democrático com graus de interferência, assumindo nesse ponto uma dinâmica mais problemática do tópico. A OEA compartilha espaço com muitos organismos sub-regionais que abordam a complementação econômica, diferentemente da centralidade administrativa na UE e seus órgãos derivados.

Essas soluções focais adotaram o mecanismo de promoção democrática como um fator correlacional, mas que presta continuidade aos preceitos gerais da Carta Democrática Interamericana, em especial. No tópico de parcerias externas, de onde emerge um potencial de cooperação entre instituições e a ponte entre Europa e Américas, a UE tem protagonismo de incluir a pauta de promoção da democracia associada a direitos humanos como ponto estratégico de acordos e tratados extrarregionais. Como referência nesse ponto, temos as novas regulações do Conselho Europeu, substituindo os regulamentos do conselho n. 975/1999 (países em desen-

ches to Democracy Promotion in Comparative Perspective”, em Amichai Magen, Thomas Risse e Michael A. McFaul (orgs.), *Promoting Democracy and the Rule of Law: American and European Strategies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009, pp. 34-60, cf. p. 40 (tradução nossa).

45. Monica Herz, “Does the Organization of American States Matter?”, *Crisis States Working Papers Series*, n. 2, pp. 1-33, 2008.

volvimento) e n. 976/1999 (outros países terceiros), que serviram de base legal para as atividades realizadas no âmbito da iniciativa, pelo instrumento de financiamento para a promoção da democracia e dos direitos humanos em todo o mundo, a partir de 1ª de janeiro de 2007⁴⁶.

Esse eixo programático corresponde à missão geral da Iniciativa Europeia para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH), que existe desde 1994 por iniciativa de criação do Parlamento Europeu. Em seu preâmbulo, temos, de acordo com Tanja A. Börzel e Thomas Risse:

A UE foi um dos primeiros Estados ocidentais ou organizações internacionais a incluir os direitos humanos, a democracia e o estado de guerra em seus acordos com parceiros externos. O acordo Lomé IV de 1989 entre a UE e os chamados países ACP (Grupo da África, Caribe e Pacífico, a maioria antigas colônias de Grã-Bretanha, França e Bélgica) foi o primeiro acordo de desenvolvimento multilateral a incluir condicionalidade política. Dez anos depois, em 1999, a UE adotou a Iniciativa Europeia para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH) como uma estratégia abrangente ‘em apoio à democratização, ao fortalecimento do Estado de Direito e ao desenvolvimento de uma sociedade civil pluralista e democrática’ [...]⁴⁷.

No caso das Américas, a premissa da OEA gerou desdobramentos análogos nas próprias entidades sub-regionais nessa mesma pauta:

Após a crise democrática paraguaia de abril de 1996, os membros do Mercosul adotaram uma “cláusula democrática” análoga chamada Protocolo de Ushuaia. De forma mais concreta, os membros do Mercosul (com o Brasil na liderança) foram

46. European Union, “European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR) (2000-2006)”, *EUR-lex*, 2007, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/european-initiative-for-democracy-and-human-rights-eidhr-2000-2006.html>, acesso em: 11 jun. 2024.

47. Tanja A. Börzel e Thomas Risse, *op. cit.*, 2009, p. 34 (tradução nossa). Conferir também: “Proposal for a Council Regulation (EC) on the Development and Consolidation of Democracy and the Rule of Law and Respect for Human Rights and Fundamental Freedoms”, *EUR-lex*, 1997, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A51997PC0357>, acesso em: 15 ago. 2024.

fundamentais para ajudar a solucionar rapidamente a crise política do Paraguai em 1996 e março de 1999 [...]»⁴⁸.

Elemento que se desdobrará normativamente com a centralidade da mencionada Carta Democrática Interamericana, buscando balançar a pauta delicada do monitoramento com missões de observação eleitoral, promoção e não intervenção.

A elaboração da Carta Democrática Interamericana elevou o nível de comprometimento da OEA com o multilateralismo em rede. [...] Para equilibrar o medo das intervenções dos Estados Unidos, as normas de soberania e não intervenção foram destacadas como mecanismos de defesa. Para reforçar a noção de igualdade organizacional, a cultura institucional – ou regras de conduta – que se desenvolveu na OEA deu grande peso à tomada de decisões consensuais. Ambos os princípios reforçaram a natureza estadocêntrica “de cima para baixo” do projeto arquitetônico⁴⁹.

Nisso, é interessante observar o adensamento normativo da pauta de promoção da democracia em arquiteturas institucionais tão distintas, ambas, porém, remetendo a uma memória histórica minimamente remanescente do pós-guerra e com um argumento de fundo de reforço do multilateralismo. A elucidação desse ponto mantém a base conceitual comum de como a opção por um sistema global com ênfase multilateral e as opções complementares de integração associam-se, desde o início, à vitória das potências majoritariamente democrático-liberais e revitalizam perspectivas teóricas do pensamento político, como a prerrogativa kantiana da paz perpétua⁵⁰ e da paz democrática em seus ideais motivadores. Muito embora saibamos que essas tipologias são um espelhamento idealizado e contrastam com uma análise de fundamentação apenas realista, deve-se reconhecer igualmente o valor que aí reside. Inspiram uma opção institucionalista fundamentada na legitimidade da ação do poder político em

48. Andrew F. Cooper e Thomas Legler, *op. cit.*, 2006, p. 31 (tradução nossa).

49. *Idem*, p. 84 (tradução nossa).

50. Immanuel Kant, *A Paz Perpétua: Um Projeto Filosófico*, Rio de Janeiro, Vozes, 2020.

foro internacional e na observância a princípios gerais já cristalizados, como a não violação de integridade territorial e a minimização da guerra como recurso político, colaborando assim para uma estabilidade do sistema internacional.

Esses são elementos melhores incorporados e mais duradouros do que a tentativa preliminar, por exemplo, da Liga das Nações. Na esfera de debate sobre legitimidade, os ideais democráticos são caros à Modernidade histórica e, no século xx, após serem colocados à teste contra as potências do eixo em suas opções totalitárias e na crise do liberalismo durante a conjuntura da Segunda Guerra Mundial, emergem revigorados na arquitetura da ONU. Tais ideais democráticos se manifestam, então, não apenas como conceitos abstratos, mas como parte do conjunto institucional de ideias⁵¹ que norteiam princípios do direito internacional de não intervenção e pacifismo, além de interação multilateral e integração, como se mostrou nos exemplos ilustrativos de cláusulas democráticas e de reciprocidade.

Esses direcionamentos refletem diferentes prioridades regionais, mas seguem atentos à importância do tópico da promoção democrática, o que se reflete no entremeio dessa pauta nas agendas de desenvolvimento sustentável, ao exemplo da UE, na presença de órgãos temáticos dedicados ou na interface entre cartas e tratados regionais com instrumentos nor-

51. No âmbito da ONU, embora não exista menção formal direta à palavra “democracia” na carta de 1945, é reconhecido que o artigo primeiro prevê o aspecto representativo de forma indireta no seu uso da expressão “os povos”, e o elemento de autodeterminação, pacifismo e não intervenção está presente no artigo segundo. O reforço da democracia e desses valores na ONU vem associado a suas agendas e suborganizações. Nas agendas, fica explícita a presença da promoção democrática para fins de desenvolvimento na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. No âmbito de organismos, a pauta está associada aos direitos humanos, à observação eleitoral, ao reforço multilateral e ao Estado de direito. Temos como exemplos desses organismos o Conselho de Direitos Humanos (CDH), o Departamento de Assuntos Políticos e de Consolidação da Paz (DPPA; do inglês, Department of Political and Peacebuilding Affairs) e sua Divisão de Assistência Eleitoral, que avalia necessidades eleitorais, e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que detém também ênfase em processos eleitorais e participativos. Uma análise detalhada dessas estâncias e do compromisso democrático pode ser encontrada em: United Nations, *Democracy*, [s.d.], disponível em: <https://www.un.org/en/global-issues/democracy>, acesso em: 24 abr. 2024.

mativos centrais, como ilustrado pelo Protocolo de Ushuaia e pela Carta Democrática Interamericana, ao exemplo de Mercosul e OEA.

Todos esses pontos igualmente explicitam o que viemos chamando de caráter transversal da promoção democrática e, mais importantemente, a proximidade entre os ideais democráticos e o legado comum do modelo de sistema global que emergiu fortalecido no pós-guerra, não ausente de falhas, mas fundamentado em multilateralismo, cooperação e direitos humanos.

Conquanto ainda explicita possibilidades de reformas, e isso deva ser reconhecido, parte de nosso argumento e conclusão aqui é a de que, na conjuntura contemporânea, é imprescindível relembrar a importância da base desse sistema global fundamentado no mesmo núcleo semântico que associa a opção democrática com a cooperação internacional multilateral, em contraste aos horrores da Segunda Guerra Mundial, às ascensões totalitárias e às crises isolacionistas que, em último, remeteram ao conflito armado generalizado no século xx. Nesse sentido, a presença de ideais democráticos e a promoção da democracia como transversal, não interventiva, mas conjugada a um eixo de políticas externas embasadas na noção de legitimidade, diálogo e aproximação, são parte do mesmo todo do *ethos* do multilateralismo e da cooperação. Toda essa reflexão visa igualmente lançar luz e elucidar alguns dos pontos entre esse mesmo *ethos*, isto é, modos e padrões de práticas entre os Estados, e os princípios já fortalecidos em norma, no direito internacional.

Em um tempo de fragilização do paradigma de cooperação multilateral por novas polarizações e conflitos, o legado do espírito do pós-guerra se prova relevante por seu senso de urgência histórica, na nossa época já amenizado pela ausência de uma memória traumática do conflito naquela escala civilizacional. Viemos buscando demonstrar como esse espírito dos tempos conjugou de forma direta uma nova arquitetura institucional, que via com importância a relação entre promoção democrática e multilateralismo, e como esse mesmo elo permanece relevante como estratégia transversal de política externa. Elementos que, como demonstramos no recorte comparativo, seguiram se desenvolvendo internamente em organizações regionais para além da ONU, como UE e OEA.

Além disso, porém, se recuarmos ainda mais na história do pensamento político e nas obras da modernidade, desde Immanuel Kant, vemos que algumas reflexões parecem ter valor revigorado por essa lente e colocam um bom paradigma básico para sempre nos lembrarmos: ainda que uma prerrogativa de paz perpétua pareça utópica, ou até hegemonicamente suspeita, há verdades a serem encontradas em uma noção associativa de Estados em um foro global, não necessariamente federativa, como diz o autor iluminista, mas dotada minimamente de um estatuto de Estados soberanos com isonomia indiscutível, algo em seu núcleo representado pela própria ONU. Mas, para além disso, essa ordem se manteria coerente por uma “teoria moral” minimamente compartilhada e consensual, como também reitera Kant. Seria bastante válido, nesta pauta, alocar os ideais democráticos de deliberação e isonomia nessa moralidade como sendo de importância básica para a noção de poder político legítimo não só no âmbito doméstico como, inclusive, entre Estados.

Judiciário e democracia na nova ordem mundial: neoconstitucionalismo e judicialização da política em meio à ascensão antidemocrática

GABRIEL BERÉ MOTTA¹

Introdução

A ascensão de movimentos de extrema direita é uma realidade no Ocidente contemporâneo. A quadra histórica iniciada com a queda do Muro de Berlim, em 1989, e que insinuava a democracia liberal como paradigma político, jurídico, econômico e cultural parece aproximar-se do fim. Expressões desse extremismo antidemocrático têm encontrado raízes profundas tanto em sociedades cujas instituições democráticas já se encontram maduras, como são os casos de Estados Unidos e Inglaterra, como em sociedades cujo regime democrático se consolidou mais recentemente, já na metade final do século xx, como é o caso de Portugal e do Brasil. Também países cujo interregno autoritário findou-se com o término da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) – como França, Alemanha e Itália – veem o neofascismo ressurgir.

Muito tem sido debatido sobre as razões da ascensão e do fortalecimento desses movimentos. É possível, porém, perceber que em boa parte da literatura sobre o tema há uma percepção de que a democracia liberal vigente nos países que presenciam sua crise seria mais benéfica ao conjunto da população do que a alternativa autoritária. Dessa forma, o crescimento de lideranças com características fascistas seria preocupante na medida em

1. Mestrando no Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD-USP) e bolsista do Programa de Excelência Acadêmica da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Proex/Capes).

que conseguem, de certa forma, manipular grandes parcelas da população e mobilizá-las contra seus próprios interesses².

O equívoco dessa avaliação tem duas consequências principais. A primeira é subestimar a força dessa nova força política, uma vez que esta não sobreviveria à análise racional da população, estando fadada à derrota, dado que seria inferior à democracia. A segunda é o outro lado da moeda: subestimando os adversários da democracia, os principais estudos sobre o tema têm sido incapazes de refletir a razão de a democracia estar em crise e apontar soluções para as insatisfações populares. Ademais, subestimar o avanço desses setores não encontra amparo na realidade.

No Brasil, a liderança mais identificada e propagadora de ideias declaradamente antidemocráticas é o ex-presidente Jair Messias Bolsonaro, eleito em 2018 e que por muito pouco não terminou 2022 com a chancela para ficar mais quatro anos no poder. Para derrotá-lo nas eleições, foi necessária uma frente ampla, que abrangeu da extrema esquerda à centro-direita, liderada por um ex-presidente que havia sido o mais bem avaliado da Nova República. Ainda assim, a margem de vitória foi estreita³, e pesquisas recentes apontam que, mesmo após um ano de governo democrático, o país segue dividido⁴.

2. Há aqui uma consequência séria: ao entender que as lideranças de extrema direita de alguma forma “enganam” a população para angariar apoio político, os defensores da democracia estariam atentando contra um de seus pressupostos fundamentais, a vontade da maioria. É evidente que a democracia não se restringe a aspectos formais, tendo também seu lado material, mas é bastante relevante que, para legitimar o modelo democrático, um dos primeiros argumentos que surge é o da manipulação pelo “líder populista”. Vamos nos ocupar desse tema adiante.
3. Jair Messias Bolsonaro obteve, no segundo turno das eleições de 2022, mais de 58 milhões de votos, tendo sido o segundo candidato a presidente mais bem votado da história do Brasil, perdendo apenas para seu adversário, Luiz Inácio Lula da Silva, que alcançou mais de 60 milhões de votos.
4. Segundo a pesquisa AtlasIntel, de março de 2024, por exemplo, 41% da população considera o governo ruim/péssimo, contra 38% de ótimo/bom e 18% de regular. Cf. “Pesquisas Mostram Queda de Popularidade do Governo Lula”, *CNN Brasil*, 9 mar. 2024, disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/pesquisas-mostram-queda-de-popularidade-do-governo-lula/>, acesso em: 18 mar. 2024.

Nos Estados Unidos, mesmo tendo perdido as eleições em 2020, Donald Trump aparece como favorito na disputa que ocorre em 2024⁵. Em toda a Europa, o fenômeno também é observado, ainda que em intensidades diferentes, por exemplo: na França, Marine Le Pen, representante do partido extremista Reunião Nacional, aparece em primeiro lugar nas pesquisas para as eleições presidenciais de 2027⁶; na Alemanha, o partido Alternativa para Alemanha (AfD; do alemão, Alternative für Deutschland), que possui ligações com movimentos neonazistas⁷, chegou a liderar diversas pesquisas de opinião e, mesmo após queda de popularidade, é o segundo em preferência dos alemães, com 19% de aprovação; em Portugal, as eleições de março de 2024 não só deram maioria à Aliança Democrática – coalizão de centro-direita portuguesa – como, sobretudo, fizeram quadruplicar os representantes do Chega, partido de extrema direita que passou a ser a terceira força na Assembleia da República, sendo indispensável para a formação de um governo de maioria.

Simultaneamente a esse cenário político que estimula e reforça o questionamento à democracia liberal europeia sob uma perspectiva ultraconservadora, é possível observar o fortalecimento do Poder Judiciário enquanto ator político-institucional de importância fundamental nas novas configurações de poder. Tal fenômeno se popularizou sob a nomenclatura de “judicialização da política” ou “ativismo judicial”. Ambos os conceitos não são sinônimos nem constituem um sistema coeso e homogêneo de ideias, sendo, na realidade, pouco precisos enquanto categoria científico-analítica, ainda que eficazes para a popularização de

5. Ariel Edwards-Levy, “Trump Lidera Disputa com Biden e Tem 47% das Intenções de Voto, Aponta Pesquisa”, *CNN Brasil*, 9 dez. 2023, disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/trump-lidera-disputa-com-biden-e-tem-47-das-intencoes-de-voto-apon-ta-pesquisa/>, acesso em: 31 jan. 2024.
6. Ifop, “Les intentions de vote à l’élection présidentielle”, *Notice technique*, fev. 2024, disponível em: <https://www.commission-des-sondages.fr/notices/files/notices/2024/fevrier/9715-pdtielle-ifop-valeurs-actuelles-7-fevrier.pdf>, acesso em: 18 mar. 2024.
7. Victor Lacombe, “Alemanha Discute Proibir Sigla de Extrema Direita Após Polêmica com Neonazistas”, *Folha de S. Paulo*, 17 jan. 2024, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2024/01/alemanha-discute-proibir-sigla-de-extrema-direita-apos-polemica-com-neonazistas.shtml>, acesso em: 31 jan. 2024.

um processo abrangente e diverso que pode ser simplificado na ideia de que órgãos judiciais vêm, cada vez mais, assumindo atribuições e decidindo contendas políticas⁸.

Neste artigo, analisamos as relações entre o fortalecimento político e social de um discurso autoritário e excludente com o que se convencionou chamar de *neoconstitucionalismo* (ou *novo constitucionalismo*). Para alcançar esse objetivo, explicamos de forma sintética o que se entende por neoconstitucionalismo; posteriormente examinamos as conjunturas político-jurídicas de três países (Brasil, Portugal e Alemanha); por fim, concluímos sobre o relacionamento direto entre o crescimento de forças autoritárias e o fortalecimento e protagonismo do Poder Judiciário.

As razões para a escolha dos países citados foram duas. Em primeiro lugar, o caso alemão é um paradigma jurídico para Brasil e Portugal no que diz respeito à jurisdição constitucional e ao processo de *constitucionalização do direito*. Em segundo, pela influência que o discurso autoritário, ainda que com diferentes formas e finalidades, teve nas suas respectivas histórias.

O que é o neoconstitucionalismo?

O neoconstitucionalismo, conforme expõe Luís Roberto Barroso⁹, emergiu como resposta ao positivismo jurídico que teria legitimado juridicamente os regimes nazifascistas do entreguerras, tendo três principais marcos: histórico, filosófico e teórico.

O marco histórico seria o constitucionalismo do pós-guerra, iniciado com a Lei Fundamental de Bonn (Constituição Alemã), de 1949, e a

8. Para mais detalhes sobre a “judicialização da política”, ver Ran Hirschl, “O Novo Constitucionalismo e a Judicialização da Política Pura no Mundo”, *Revista de Direito Administrativo*, vol. 251, pp. 139-178, 2009, disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v251.2009.7533>, acesso em: 31 jan. 2024; Luís Roberto Barroso, “Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito: O Triunfo Tardio do Direito Constitucional no Brasil”, *Revista de Direito Administrativo*, vol. 240, pp. 1-42, 2005, disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v240.2005.43618>, acesso em: 20 jan. 2024.
9. Luís Roberto Barroso, *op. cit.*, 2005.

subsequente criação do Tribunal Constitucional Federal, em 1951. Mais tarde, a “redemocratização e a reconstitucionalização de Portugal (1976) e da Espanha (1978) agregaram valor e volume ao debate sobre o novo direito constitucional”¹⁰. No Brasil, o neoconstitucionalismo também surge em meio ao processo de redemocratização e à promulgação da Constituição de 1988.

Já o marco filosófico seria o pós-positivismo, que buscou superar o positivismo jurídico dominante, cuja consequência teria sido a sustentação das experiências autoritárias alemã e italiana. Para isso, seria necessário reaproximar o direito da moral, num movimento que ficou conhecido como “virada neokantiana”, em referência ao fortalecimento das ideias do filósofo alemão do século XVIII.

Por fim, o marco teórico se daria com base em “três grandes transformações” que “subverteram o conhecimento convencional relativamente à aplicação do direito constitucional”¹¹: o reconhecimento de força normativa à Constituição; a expansão da jurisdição constitucional; e o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional.

Desses três marcos, resultou um processo de constitucionalização do direito, cuja origem se deu com o conhecido Caso Lüth¹² na Alemanha, mas cuja cristalização pode ser enxergada na Constituição portuguesa de 1976 e na Constituição brasileira de 1988. A constitucionalização do direito pode ser entendida como a expansão da Constituição dos países de forma que ela funcione não apenas como forma de positivizar determinados direitos individuais e organizar o funcionamento do Estado e dos

10. *Idem*, p. 3.

11. *Idem*, p. 6.

12. Na síntese de Barroso: “Os fatos subjacentes eram os seguintes. Erich Lüth, presidente do Clube de Imprensa de Hamburgo, incitava ao boicote de um filme dirigido por Veit Harlan, cineasta que havia sido ligado ao regime nazista no passado. A produtora e a distribuidora do filme obtiveram, na jurisdição ordinária, decisão determinando a cessação de tal conduta, por considerá-la em violação do §826 do Código Civil (BGB) (‘Quem, de forma atentatória aos bons costumes, infligir dano a outrem, está obrigado a reparar os danos causados’). O Tribunal Constitucional Federal reformou a decisão, em nome do direito fundamental à liberdade de expressão, que deveria pautar a interpretação do Código Civil” (Luís Roberto Barroso, *op. cit.*, 2005, p. 19).

poderes, mas também de interpretar todo ordenamento jurídico, irradiando seus valores nas diversas áreas da vida social e tendo verdadeira força normativa¹³.

Neste ponto cumpre ressaltar que o conceito de constitucionalização do direito, como formulado por Barroso, não se aplicaria a Estados Unidos, Inglaterra e França, cada qual por motivos que o autor justifica em seu artigo. No Reino Unido, a ausência de uma Constituição rígida seria a razão para que o conceito não fosse adequado para entender sua realidade; já nos Estados Unidos, a “interpretação de todo o direito posto à luz da Constituição é característica histórica da experiência norte-americana, e não singularidade contemporânea”¹⁴; na França, por fim, a ausência de previsão do controle de constitucionalidade na Constituição de 1958 fez o controle prévio ser a fórmula escolhida, o qual se realiza por meio do Conselho Constitucional, não havendo de se falar de expansão da jurisdição constitucional no caso francês.

Ainda assim, mesmo nesses países, é possível observar a judicialização de questões políticas fundamentais, o que Ran Hirschl vai chamar de judicialização da “megapolítica”¹⁵, sendo o Judiciário chamado a opinar sobre “controvérsias políticas centrais que definem (e muitas vezes dividem) comunidades inteiras”¹⁶.

Brasil: frente democrática e extrema direita interrompida

É inviável compreendermos a situação política do Brasil em 2024 sem uma breve recapitulação histórica. A Constituição de 1988, vigente até os dias atuais, parecia reger o maior período de estabilidade democrática

13. O que faz que, por exemplo, suas normas possam ter sua aplicação exigida judicialmente, levando à intervenção do Poder Judiciário em qualquer relação em que alguma norma ou valor constitucional esteja sendo descumprido ou cumprido de forma deficiente, sobretudo quando se trata de um direito fundamental.

14. Luís Roberto Barroso, *op. cit.*, 2005, p. 18.

15. Ran Hirschl, *op. cit.*, 2006, p. 141.

16. *Idem, ibidem*.

aliada à inclusão social da história brasileira, até um relevante movimento de massas em junho de 2013. Essas manifestações – as maiores da história brasileira até então desde a redemocratização – tiveram como estopim o aumento das passagens do transporte público e levaram milhões de pessoas às ruas. O sentido político desse movimento ainda hoje é alvo de disputa, com alguns estudiosos e políticos defendendo o caráter inicialmente progressista e por mais direitos e outros apontando o episódio como o início da retomada das ruas e das mobilizações de massas pela extrema direita no Brasil.

Independentemente da interpretação que se adote, a realidade é que, apesar do forte desgaste¹⁷, a então presidenta da República Dilma Rousseff foi reeleita em 2014 em uma eleição acirrada. Ato contínuo, antes mesmo do início de seu novo mandato, reorientou sua política econômica em busca do apoio de parcela da elite que havia apoiado Aécio Neves, seu adversário.

Em paralelo, iniciava-se também, no final de 2014, uma investigação criminal que seria determinante para a ascensão da extrema direita: a Operação Lava Jato. Iniciada com acusações de corrupção na Petrobras, a investigação e o posterior processo criminal foram legitimados pelos principais veículos de comunicação do país e chancelados por todas as esferas do Poder Judiciário. Levando diversas figuras de destaque da política institucional para a prisão, os participantes da operação obtiveram forte apoio popular, com destaque para o então juiz e atual senador Sergio Moro.

As descobertas feitas pelo Ministério Público aumentaram o caldo de insatisfação popular com a classe política e culminaram na destituição da presidenta e, posteriormente, na prisão de Luiz Inácio Lula da Silva, então candidato que liderava as pesquisas de intenção de voto para as eleições seguintes.

Já aqui é possível perceber o relevante papel que o Judiciário cumpriu na germinação do que viria a ser a extrema direita brasileira. Foi aproveitando essa insatisfação que Bolsonaro foi eleito em 2018 e, junto dele, par-

17. A então presidenta sofreu uma queda de popularidade com as manifestações de junho de 2013, não mais retomando a aprovação anterior.

lamentares em todas as esferas da federação. Posteriormente, vazamentos de conversas viriam a demonstrar a parcialidade do juiz responsável pela Operação Lava Jato e anulariam todo o processo contra Lula, levando a sua liberdade e posterior vitória eleitoral em 2022.

Nesse ínterim, Bolsonaro passou de político isolado a uma liderança de massas. O discurso antissistema adotado pelo ex-presidente encontrou guarida em meio à crise política e econômica que se estendeu pela última década¹⁸, e foi somente após um início de mandato belicoso – em especial com relação à mídia e ao Supremo Tribunal Federal (STF) – e a divulgação dos áudios que demonstraram a parcialidade do juiz encarregado pela prisão de Lula que o STF passou a representar a base de resistência do sistema democrático, tendo papel de destaque no combate às políticas negacionistas de Bolsonaro em relação à pandemia de covid-19 e no enfrentamento ao autoritarismo que viria a desaguar na tentativa de golpe de Estado no final de 2022 e em janeiro de 2023.

Ainda que essa mudança por parte da Corte Suprema brasileira tenha sido vital para a sobrevivência, ainda que não definitiva, da democracia no maior país da América Latina, não é possível que deixemos de lado o passado, sob pena de incorreremos nos mesmos erros. Dois exemplos são ilustrativos disso.

No livro *A Razão e o Voto: Diálogos Constitucionais com Luís Roberto Barroso*, o ministro do Supremo que dá nome ao livro lançado em 2017 escrevia:

A propósito, cabe formular uma pergunta crucial, feita por Eduardo Mendonça em sua tese de doutorado [...]: o argumento de que a jurisdição constitucional tem atuado em padrões antidemocráticos não deveria vir acompanhado de uma insatisfação popular com o papel desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal? O que dizer, então, se ocorre exatamente o contrário: no Brasil e no mundo, os índices de aprovação que ostenta a corte constitucional costumam estar bem aci-

18. Pesquisas apontam que o produto interno bruto (PIB) *per capita* brasileiro só deve voltar ao patamar atingido em 2013 por volta de 2027. Ver mais em: Giuliana Saringer, “PIB Per Capita Vai Levar Mais 4 Anos para Voltar ao Pico de 2013, Diz FGV”, *Uol*, 2 jun. 2023, disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2023/06/02/pib-per-capita-brasil.htm>, acesso em: 19 mar. 2024.

ma do Legislativo [...] uma crítica formulada com base em uma visão formal de democracia, mas sem povo, não deve impressionar¹⁹.

É curioso que, pouco mais de um ano depois, Bolsonaro seria eleito como candidato representante da insatisfação com as instituições e que, em 2019, pesquisa DataFolha divulgaria que a avaliação de 39% da população era negativa em relação ao STF, contra apenas 19% que consideravam seu trabalho ótimo ou bom. Isso seria suficiente para considerar a atuação atípica do STF como antidemocrática? Não nos parece que seja o caso, mas chama a atenção o descolamento entre a avaliação de um dos expoentes da Suprema Corte em um cenário em que ela mesma já havia sido responsável por impedir a nomeação de um ministro de Estado pela presidenta da República e chancelado a perseguição da Lava Jato, com o entendimento da constitucionalidade da prisão após condenação em segunda instância.

Outro exemplo de como análises que não apreendem o caráter alternativo que a extrema direita representa para parcela significativa da população está no prefácio à edição brasileira da obra *Como Salvar a Democracia*, de Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, quando, em setembro de 2023, os autores avaliavam que, “no Brasil, Jair Bolsonaro vem sendo politicamente marginalizado e a crise democrática dá sinais de ter sido em grande parte superada”²⁰. Não foram necessários muitos meses para que o contrário se mostrasse realidade: o ato realizado em São Paulo (SP), em 25 de fevereiro de 2024, e as pesquisas de opinião a mostrar que a perniciosa polarização das eleições se mantém viva evidenciam que, embora a extrema direita não possua maioria, segue sendo vista como alternativa de poder.

É nesse sentido que a avaliação a respeito da democracia deve ser capaz de reconhecer que, nos termos atuais, tem sido incapaz de oferecer saídas para os problemas concretos de boa parte da população, que vão de renda e trabalho até violência e ausência de lazer. Mas, antes de aprofundar

19. Luís Roberto Barroso, “A Razão Sem Voto: O Supremo Tribunal Federal e o Governo da Maioria”, em Oscar Vilhena Vieira e Rubens Glezer (orgs.), *A Razão e o Voto: Diálogos Constitucionais com Luís Roberto Barroso*, Rio de Janeiro, FGV Editora, 2017, pp. 65-66.

20. Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, *Como Salvar a Democracia*, Rio de Janeiro, Zahar, 2023.

que papel o Poder Judiciário tem nesse cenário, cabe uma breve comparação com dois países cujo modelo constitucional serviu de exemplo para a Constituição de 1988 e para a fundamentação de muitos dos defensores do neoconstitucionalismo.

Portugal: da Geringonça ao Chega

Começemos pelo país cujos laços socioculturais dispensam maiores aprofundamentos: Portugal. Como já tratado anteriormente, a Constituição portuguesa de 1976 e seu modelo de garantia dos direitos fundamentais e de jurisdição constitucional tiveram influência tanto no processo constituinte que originou a Constituição brasileira de 1988 quanto na atuação de vários dos nossos juristas de destaque, muitos deles ministros de tribunais superiores e do próprio STF.

Ao contrário do Brasil, contudo, o sistema de governo luso, assim como de boa parte da Europa Ocidental, é o do parlamentarismo presidencialista, cujo primado do Legislativo foi historicamente ligado à vontade da maioria e, do ponto de vista formal, à democracia.

Não vamos tentar, neste artigo, analisar o desenvolvimento político-institucional português desde a vitória da Revolução dos Cravos, que, em abril, completou cinquenta anos. Antes, buscamos tão somente dar uma retrospectiva mais recente. Em 2015, quando as eleições legislativas deram a maior bancada à centro-direita, mas não a maioria do Parlamento, o Partido Socialista (PS), sob a liderança de António Costa, aliou-se a partidos menores da esquerda para formar o governo, que ficou conhecido como Geringonça, com o intuito de se contrapor às medidas de austeridade impostas pela *troika*.

Essa concertação foi erroneamente lida por analistas como uma eficiente resposta ao avanço da direita num cenário internacional em que o fascismo começava a dar sinais de crescimento. Apesar de vitoriosa e capaz de dar uma resposta do povo português à austeridade, não se tratava de um enfrentamento à extrema direita portuguesa porque ainda não existia enquanto força político-eleitoral.

Esta só viria a surgir nas eleições seguintes, em 2019, quando o Chega, partido liderado por André Ventura, conseguiu emplacar um parlamentar. Nas eleições seguintes, em 2022, esse número seria multiplicado por doze, demonstrando que o discurso nacionalista conservador começava a ganhar aderência. Ainda assim, num espectro de 230 parlamentares, dos quais 120 eram do Partido Socialista, o Chega representava uma força residual. Nas eleições de 2024, quando o número alcançou 48 parlamentares (cerca 18% do eleitorado português), o fenômeno mostrou sua força. A opção de Luís Montenegro, novo primeiro-ministro português do Partido Social Democrata (PSD), foi por formar um governo de minoria, não atendendo aos gestos de Ventura por uma aliança com o Chega.

Chama a atenção que também em Portugal o campo jurídico interveio decisivamente no cenário político-eleitoral: o premiê socialista António Costa renunciou no final de 2023, após interceptações telefônicas feitas pelo Ministério Público em uma operação anticorrupção levantarem suspeitas sobre dirigentes políticos. Ocorre que, além de posteriormente o juiz responsável não ter encontrado indícios de crime no comportamento de Costa, o que as escutas captaram, na realidade, seriam uma referência a um homônimo seu e ministro da Economia português.

As eleições de 2024, assim, decorrem diretamente do debate anticorrupção e da moralidade administrativa. Ademais, a discussão a respeito dos altos índices de imigração em Portugal – quase 10% da população em terras lusas é imigrante – foi outra das tônicas, tendo o Chega pautado a questão em termos que podem ser considerados como xenófobos²¹.

Cumprir destacar ainda que, em meados de 2023, Ventura, líder do Chega, entrou em confronto com o Tribunal Constitucional que havia anulado a convenção do partido, declarando: “nunca um partido político foi tão perseguido em tribunal desde o 25 de Abril e não podemos acreditar que juízes nomeados pelo PS e pelo PSD promovam uma asfixia permanente e uma ilegalização encapitada do seu oponente”²².

21. O Chega propõe, por exemplo, a expulsão imediata de todos os imigrantes ilegais residentes em Portugal.

22. Liliana Coelho, “Chega ‘Violentamente em Desacordo’ com o Tribunal Constitucional: Ven-

O choque com o órgão máximo do Poder Judiciário remete diretamente à tática usada por Bolsonaro antes, durante e depois do pleito de 2024. O último, por sinal, foi entusiasta da candidatura de Ventura.

Por fim, já após a negativa da aliança com o Chega por parte do PSD, o atual presidente português Marcelo Rebelo de Souza, do mesmo partido do novo primeiro-ministro, reconheceu a responsabilidade de Portugal pela escravidão – chaga que até hoje produz seus efeitos no tecido social brasileiro – e propôs um debate sobre possíveis reparações pelo Estado luso. Ato contínuo, o Chega rebateu o presidente, condenando enfaticamente uma suposta traição de Rebelo à sua pátria, demonstrando que os gestos em busca de aliança terminaram com a negativa do PSD, que volta a ser mencionado nos discursos de Ventura como “mais do mesmo”²³.

Alemanha e a ascensão da Alternativa para Alemanha

Na Alemanha o cenário político não difere muito do observado em Portugal. O país germano, cujas instituições jurídico-constitucionais foram referências para a formação do Tribunal Constitucional português em 1982 e para a ampliação dos poderes do STF brasileiro nas últimas décadas, vive um cenário de ascensão da AfD.

Após dezesseis anos sob a direção de Angela Merkel – primeira-ministra pela aliança de centro-direita União Democrática-cristã (CDU; do alemão, Christlich Demokratische Union Deutschlands) e União Social-cristã (CSU; do alemão, Christlich-Soziale Union) –, em 2021 o Partido Social-democrata (SPD; do alemão, Sozialdemokratische Partei Deutschlands) – partido da centro-esquerda alemã que compusera diversos gabinetes

tura Carrega nas Críticas e Confirma Nova Convenção”, *Expresso*, 23 ago. 2023, disponível em: <https://expresso.pt/politica/2023-08-23-Chega-violentemente-em-desacordo-com-o-Tribunal-Constitucional-Ventura-carrega-nas-criticas-e-confirma-nova-convencao-2b-393de8>, acesso em: 14 ago. 2024.

23. André Ventura, [Postagem], 29 abr. 2024, Instagram: @andre_ventura_oficial, disponível em: <https://www.instagram.com/p/C6XM9SQMxEb/>, acesso em: 14 ago. 2024.

de Merkel²⁴ – obteve o maior número de cadeiras pela primeira vez em quase duas décadas. Dessa forma, desde 2021, Olaf Scholz, ex-ministro de Merkel, formou um gabinete de maioria com o SPD em aliança com o Partido Verde (Die Grünen) e o Partido Democrático-liberal (FDP; do alemão, Freie Demokratische Partei), cujas cadeiras no Parlamento – respectivamente, 14% e 11% – se somaram aos quase 26% de cadeiras conquistadas pelos sociais-democratas.

A eleição de 2021, em meio à pandemia de covid-19, também parece marcar um refluxo do partido de extrema direita AfD, que surgiu em meados de 2013, mas cuja primeira participação em eleições para o Parlamento alemão se dera em 2019, nas quais alcançara pouco mais de 12,5% das cadeiras. Dois anos depois, porém, oscilou para baixo, conquistando 11,5% dos lugares no Parlamento.

Tal resultado poderia levar analistas mais apressados a projetar a perda de força da extrema direita no país, o que poderia ser reforçado pela derrota de Trump nos Estados Unidos um ano antes. Entretanto, não é o que se observa: pesquisas do final de abril de 2024 mostram a AfD como segunda colocada, com quase 20% das intenções de voto, atrás apenas de CDU/CSU²⁵ – cenário bastante semelhante ao que se concretizou nas recentes eleições portuguesas. As eleições federais na Alemanha, porém, só devem ser realizadas no ano de 2025, mas as eleições para o Parlamento Europeu, ocorridas em junho de 2024, confirmaram as tendências de crescimento: a AfD desbancou o SPD e ficou em segundo lugar com quase 16% dos votos, atrás apenas da CDU (principal partido da centro-direita alemã).

24. Cabe destacar que, apesar das origens ligadas ao operariado alemão e das ligações que teve inicialmente com o comunismo e posteriormente com a social-democracia clássica, o SPD alemão, de forma mais acentuada que outros partidos social-democratas europeus – e ainda mais em relação aos da centro-esquerda latino-americana –, adentrou o século XXI com propostas bem mais próximas à centro-direita e ao neoliberalismo econômico com vertente social do que os termos social-democracia ou centro-esquerda trazem ao imaginário do leitor desavisado.

25. Ver mais em: “Germany: Poll by INSA from 29.04.2024”, *PolitPro*, 29 abr. 2024, disponível em: <https://politpro.eu/en/germany/polls/56034/insa/2024-04-29>, acesso em: 2 maio 2024.

Mais do que eleitoral, porém, o fenômeno é social: a popularidade da AfD se dá por seus posicionamentos contrários à imigração em meio a um cenário em que o custo de vida do alemão cresce mais do que os índices econômicos²⁶. Nesse contexto é que o discurso autoritário encontra terreno fértil para fincar suas raízes.

O crescimento da AfD no mesmo país em que o nazismo esteve no poder há cerca de um século é real e teve como resposta uma grande manifestação de rua em Berlim, no início de 2024, quando cerca de 150 mil pessoas foram às ruas sob o *slogan* “Somos a barreira de proteção”²⁷. A preocupação também encontra eco entre juristas e parlamentares alemães, que buscam antecipar a tendência a conflitos entre Poder Judiciário e Executivo com base nas experiências observadas nos países em que líderes neofascistas alcançaram a vitória eleitoral: um projeto de lei que visa defender a Corte Federal Constitucional da Alemanha contra possíveis investidas em cenários antidemocráticos foi apresentado em fevereiro de 2024²⁸.

Por fim, é indispensável ressaltarmos que, embora o discurso oficial da AfD não se vincule diretamente ao nazismo, são diversos os indícios das relações de aliança e composição de movimentos e figuras neonazistas em suas fileiras. O caso mais recente é o de Björn Höcke, filiado à AfD, que está sendo julgado por utilizar *slogans* nazistas em mais de uma ocasião²⁹.

26. Isso se agravou com a decisão de Scholz de rejeitar a compra de gás russo em função da guerra da Rússia com a Ucrânia e com o consequente impacto que essa decisão teve em toda a economia alemã.

27. “‘Somos a Barreira de Proteção’. Dezenas de Milhares Protestam na Alemanha Contra Extrema Direita”, *CNN Brasil*, 4 fev. 2024, disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/somos-a-barreira-de-protecao-dezenas-de-milhares-protestam-na-alemanha-contra-extrema-direita/>, acesso em: 20 jun. 2024.

28. Ben Knight, “Germany: How to Protect the Supreme Court?”, *DW*, 29 fev. 2024, disponível em: <https://www.dw.com/en/how-to-protect-the-supreme-court-against-the-far-right/a-68403671>, acesso em: 20 jun. 2024.

29. AFP, “Político de Extrema Direita é Julgado na Alemanha por Usar Slogan Nazista”, *CartaCapital*, 18 abr. 2024, disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/mundo/politico-de-extrema-direita-e-julgado-na-alemanha-por-usar-slogan-nazista/>, acesso em: 20 jun. 2024.

Judiciário, neoconstitucionalismo, democracia e extrema direita

Em 2014, o atual ministro da Justiça Ricardo Lewandowski, à época ministro do STF, citando o livro *A Era dos Direitos*, de Norberto Bobbio, declarou que na transição do século XX para o XXI o mundo passou a viver a Era dos Direitos, na qual o Poder Judiciário assumiu um papel fundamental. Nesse mesmo contexto, traçou um panorama histórico que apontava o século XIX, com o triunfo das revoluções liberais, como o século do Poder Legislativo, enquanto o século XX teria sido o século do Poder Executivo³⁰. Essa exposição, embora realizada há uma década, é ilustrativa da influência do neoconstitucionalismo no mundo político e jurídico brasileiro, especialmente por ter sido proferida por um ator que, apesar do considerável reconhecimento e influência, não é visto como um dos precursores dessa formulação.

A grande contradição, contudo, a qual tem suas expressões reconhecíveis facilmente àquele que mais detidamente reflete sobre o exposto, reside no fato de que em diversas localidades do globo – dentre as quais este artigo escolheu por ressaltar os cenários brasileiro, português e alemão – a ascensão dos discursos e líderes chamados antidemocráticos se dá por meio de sólido respaldo popular, enquanto as instituições judiciárias que, muitas vezes, se colocam como garantidoras de direitos e como barreira ao neofascismo carecem de legitimidade popular.

Parece-nos evidente que a aprovação popular não é passível de ser medida tão somente por resultados eleitorais; também assim a formulação de que a democracia não significa a vontade das maiorias, mas a proteção das minorias. Essas respostas, porém, são parciais e não dão conta de contornar a carência de legitimidade popular do Poder Judiciário e, ainda menos, de explicar o crescimento de movimentos antidemocráticos ou apontar saídas para uma forma de organização social que supere esse dilema.

30. Jorge Vasconcellos, “O Século XXI Marca a Era dos Direitos e do Poder Judiciário, Afirma Ricardo Lewandowski”, *Agência CNJ de Notícias*, 14 ago. 2014, disponível em: <https://www.cnj.jus.br/o-seculo-xxi-marca-a-era-dos-direitos-e-do-poder-judiciario-afirma-ricardo-lewandowski/>, acesso em: 20 jun. 2024.

Conclusão

Em seu livro *Como as Democracias Morrem*, Levitsky e Ziblatt³¹ apontam para o papel dos ditos políticos tradicionais na ascensão de Adolf Hitler, os quais, sob a ilusão de poderem controlá-lo, apoiaram sua ascensão ao poder, a qual poderia não ter acontecido. Esse paralelo pode parecer atraente por se aproximar ao que assistimos durante o governo Bolsonaro e por antecipar movimentos que devem ser evitados em cenários atuais. Nesse sentido, os autores prescrevem aos partidos tradicionais que recuem seus programas e propostas e se aliem em favor da defesa da democracia e contra os autoritários. Os exemplos usados como modelos vitoriosos diante do fascismo do século xx poderiam ser replicados na atualidade para derrotar a extrema direita hodierna ou, ao menos, para ganhar tempo. Foi o que se observou com a frente ampla em torno de Lula em 2022; em Portugal, apesar da não aliança, a opção por isolar o Chega também segue à risca a cartilha democrática. Não nos parece que o cenário na Alemanha seja muito diferente, haja vista que SPD e CDU/CSU já se aliaram mesmo em cenários de normalidade democrática.

Essa solução, contudo, nos parece insuficiente. Não é o intuito deste artigo diminuir a importância para a democracia da vitória eleitoral de Lula em 2022 ou a decisão do PSD português pela não aliança com os ultradireitistas do Chega nas eleições de 2024. Tudo isso possui importante papel na contenção à ameaça antidemocrática, assim como teve o STF brasileiro na reação à tentativa golpista de 8 de janeiro de 2023.

Entretanto, esses fatos responderam a um fenômeno social concreto. Os valores e as visões de mundo conservadoras, potencializadas por crises econômicas e institucionais, não são passíveis de superação por meros desenhos e arcabouços institucionais. A contraposição ao autoritarismo e a defesa democrática devem buscar a resolução de problemas do dia a dia dos cidadãos de cada um desses países, sob pena de tão somente adiar algo que se torne inevitável. Enquanto a defesa da democracia se limitar a aspectos formais, os movimentos antidemocráticos crescerão sob a máscara

31. Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, *Como as Democracias Morrem*, Rio de Janeiro, Zahar, 2018.

de alternativa ao sistema em tempos de crise. Assim, decisões do Poder Judiciário – como a do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) brasileiro de tornar Bolsonaro inelegível ou decisões semelhantes que possam ser tomadas em Portugal ou Alemanha –, por mais fundamentadas juridicamente que possam ser, correm o risco de serem puramente cosméticas, vez que atacam não a causa, mas a consequência.

A erosão do comum: polarização, novas ferramentas da escrita e regulamentação das plataformas digitais na Europa e na América Latina

JOÃO FURIO NOVAES¹

Introdução

Atualmente, às custas de uma deliberação precisa e em nome de uma resposta à morosidade, o debate sobre a regulamentação das redes tem sido simplificado em uma artificial disputa que, a variar a ideologia e os interesses de quem se posiciona, ora acusa censuras, ora aponta uma excessiva leniência. A boa crítica, entretanto, que no escrutínio de seus objetos não admite apressamentos, impondo-se – no caso de tais legislações – na revisão do já erigido e na formulação germinal do que ainda é proposta, deve poder concentrar-se em certos aspectos que, até aqui, parece-nos, têm sido negligenciados.

Anteriores aos possíveis efeitos que uma legislação e outra podem desencadear nos casos de sua efetiva implementação prática, existe uma série de premissas básicas que, uma vez aceitas, dão forma e significado aos objetos que são alvo das atuais investidas regulatórias. Referimo-nos, sobretudo, ao sentido que é atribuído a termos como redes sociais, plataformas digitais, algoritmos de personalização etc., que, uma vez pacificados, constituem uma malha de concordância inicial a partir de onde nossas posteriores discordâncias se projetam para disputarem qualquer tipo de consenso democrático sobre o tema. Interrogarmo-nos, entretanto, a respeito das definições já fornecidas para tais objetos e para as funções

1. Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Linguística da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP).

que lhes são atribuídas no interior das peças legislativas que se têm produzido para discipliná-los pode se traduzir como um valioso exercício de reveladora natureza.

No caso do presente texto, enfocamos uma análise comparativa e de fundo semiótico a respeito do aspecto funcional que se atribui às redes e às plataformas presente no interior dos textos do Regulamento dos Serviços Digitais (RSD), da União Europeia (UE), e do natimorto Projeto de Lei n. 2 630 (PL 2 630). Buscamos evidenciar o que consideramos ser um conjunto de premissas equivocadas que vêm se cristalizando a respeito de seus significados e de seu funcionamento concreto.

Exploramos, portanto, o papel que determinadas tecnologias (os *softwares* e os algoritmos que dão forma às referidas plataformas digitais e os *hardwares* que garantem o acesso físico a elas) têm assumido nas dinâmicas de um debate público cada vez mais extremado e inamovível no interior de várias sociedades pelo mundo, compreendendo encontrarmo-nos hoje, europeus e latino-americanos, ombreados em uma rara e compartilhada posição de subalternidade no que diz respeito às maneiras pelas quais nos relacionamos com essas tecnologias que, na maioria dos casos – produzidas em lugares como os Estados Unidos e o Leste Asiático –, nos escapam à fabricação. Nossa hipótese, finalmente, aponta para o fato de que, por nos encontrarmos apartados das cadeias produtivas que respondem ao desenvolvimento direto desses exemplares tecnológicos (todos já amplamente presentes e assimilados em nosso cotidiano), convertemo-nos, os habitantes de ambas as regiões citadas, em meros consumidores desses artefatos que, já nos alcançando inteiramente prontos, montados e significados pelo prisma conceitual de sociedades sempre outras às nossas, nos renderam à posição de reles decifreadores de seu funcionamento, de interpretadores secundários de seus efeitos práticos e de usuários apáticos que lidam com algo jamais concebido por si próprios.

Novas tecnologias entre Europa e América do Sul

Em sua primeira viagem ao Brasil, no ano de 1936, o renomado escritor judeu austríaco Stefan Zweig (1881-1942) dedicou-se em uma conferência na cidade do Rio de Janeiro a elaborar brevemente sobre a existência de algo que optou por chamar de uma *unidade espiritual do mundo*. Na ocasião, Zweig, que fora um dos maiores humanistas do século xx, anunciou entusiasmados votos de esperança no que enxergava ser uma possibilidade de recuperação, por parte de uma jovem América do Sul, daquilo que considerava serem valores verdadeiramente pacifistas e civilizatórios que haveriam sido originalmente pensados (e posteriormente abandonados) por seus conterrâneos, lá, no Velho Continente. Em suas palavras, aquelas que compreendia serem as nações mais jovens de sua época encontravam-se em uma posição de privilegiado destaque moral ao direito de uma “liderança espiritual” do mundo², posto estarem livres dos *entorpecentes da guerra*, do *revanchismo* e dos *ciúmes nacionalistas* que emanavam de uma Europa dividida e “encoberta pela névoa venenosa da desconfiança”³.

Quase um século mais tarde, decerto muito do que antevira essa brilhante personalidade caducou. Décadas de recrudescimento de um pensamento originalmente latino-americano nos impedem de dialogarmos nos termos inicialmente colocados pelo austríaco; e o peso que questões como o colonialismo – em suas diversas vertentes – ganharam deste lado do Atlântico relativizaram de maneiras irretocáveis entre nós as próprias noções de humanismo universal, liberdade e civilidade que foram tão entusiasmadamente propagandeadas como identidade por diversos autores europeus ao longo de todo o século xx. A sua boa vontade, entretanto, saudamos e defendemos dever ser observada sem que nos rendamos a sedutores recursos anacrônicos: o refinamento do pensamento desenvolvido por Zweig circula ao lado do melhor que fora produzido em seus dias, e ganha mesmo ares heroicos considerada a sua posição pessoal no contex-

2. Stefan Zweig, *O Mundo Insone: E Outros Ensaios*, org. Alberto Dines, trad. Kristina Michahelles, Rio de Janeiro, Zahar, 2013, p. 252.

3. *Idem*, p. 251.

to de barbárie que, à época, assolava a sua terra. Dito isso, por que Zweig inaugura estas páginas? De nossa parte, consideramos que seu pensamento nos abre portas e projeta pontes para uma valiosa e compartilhada reflexão.

Embora (e como costumemente), para o bem e para o mal, tudo viceje com muito mais pujança aqui pelos trópicos do que na enevoada temperança das terras a leste do Atlântico Norte, tanto cá quanto lá encontramos-nos submetidos a certos padrões de interação com a tecnologia contemporânea que são bastante similares. Pensemos no caso da fabricação das telas e dos aplicativos e programas de computador que delas dependem para se manifestarem. Nos exemplos de adoção mais ilustres, *softwares* e *hardwares* insinuam-se em nossas sociedades vindos, em ambos os casos, de cantos do mundo que nos escapam à participação; afinal, assim como ocorrido em boa parte da UE, os países que compõem a América do Sul também assistiram a uma progressiva financeirização de suas economias corroer a vitalidade de seus Estados e de suas indústrias, em um movimento que qualificamos como tendo sido das principais causas para a nossa subalternização comum à posição de meros consumidores desses vários artefatos tecnológicos que, quase sempre, apresentam-se a nós como tendo sido exclusivamente desenvolvidos e produzidos por países como Estados Unidos, Japão, China, Singapura e Coreia do Sul.

Zweig, embora seja mais reconhecido por sua atuação como biógrafo e novelista, dedicou grande parte de suas reflexões a produzir comentários sobre os impactos da tecnologia nas sociedades do século xx. Suas críticas, dado o seu contexto, encontravam-se sobretudo voltadas à aparição do rádio – ferramenta que o autor tinha em um local de profunda suspeição, pois considerava-a causadora de *efeitos embriagantes* e manifestadora de uma perigosa homogeneização pasteurizada das ideias. Em suas palavras, no rádio haveria “um estímulo para a massa e, ao mesmo tempo, uma terrível sobriedade para a alma, *uma perigosa sedução para a passividade do indivíduo*”⁴, funcionando como um instrumento que hiperdimensionaria a simultaneidade como fenômeno, levando a uma uniformização dos gostos e das formas de expressão culturais e, por fim, a uma passividade generalizada.

4. *Idem*, p. 215 (grifo nosso).

Atualmente, por sua vez, a reflexão crítica a respeito do impacto das tecnologias da comunicação deve recair necessariamente sobre o aparecimento da internet e das redes como o novo espaço essencial do contato. Na eminência do surgimento de ferramentas *ainda mais recentes e ainda mais disruptivas* (das quais, muito superficialmente, poderíamos citar apenas os novos modelos das ditas inteligências artificiais), notamos como as instituições políticas de uma porção do mundo que se julga *ainda democrático* se batem para pensar a regulamentação de objetos já quase ultrapassados, como é o caso das redes sociais e das plataformas digitais que utilizamos diuturnamente para nos entretermos, nos comunicarmos e nos informarmos.

Regulamento dos Serviços Digitais e Projeto de Lei n. 2 630

Parte das dificuldades que nossas instituições têm de legislar a respeito do que poderíamos (como sociedade) considerar ser o devido bom funcionamento das redes e das plataformas advém do fato de que, por se tratar de *softwares* de variados tipos, tais entidades digitais encontram-se sempre sujeitas a repentinas e bruscas atualizações, que as descaracterizam como um objeto estável e observável e alteram suas funcionalidades sem nenhum aviso prévio. Dessa maneira, decisões tomadas por um grupo muito reduzido de indivíduos, como um simples conselho acionista ou certo conjunto de programadores, podem chegar a impactar bilhões de usuários em todo o mundo de maneira praticamente imediata, inutilizando com igual velocidade meses ou anos de deliberações políticas, éticas e judiciais e rendendo-nos todos à vaga de interesses escusos e desconhecidos que vêm se impondo ao direito e à soberania de diferentes Estados. É nesse cenário de absoluta instabilidade do que já está colocado e de uma inequívoca imprevisibilidade quanto ao que está por vir que se encontram, hoje, dois dos exemplos que temos de um esforço de reação por parte das instituições contra essa precariedade regulatória que é ainda norma nos espaços digitais em praticamente todo o Ocidente. A nós, pareceu-nos útil pensarmos como Europa e Brasil (reconhecidamente o país cujas delibe-

rações serão capazes de influenciar os seus vizinhos mais próximos⁵) têm lidado com o tema neste excelente e oportuno interstício que nos separa e caracteriza, hoje (2024), como se dando entre uma região que já se unificou em torno de algum entendimento sobre o assunto (Europa) e outra que ainda procura um mínimo de concordância para esboçar qualquer tipo de consenso (América Latina).

Concebido ainda em 2022, o RSD⁶ anunciava uma perspectiva de modernização. Seu texto apresentou um conjunto de medidas que se pretendiam atualizadoras de normas para a padronização do comércio digital dentro do bloco e avançou em atribuir novas responsabilidades e incumbências a atores que teriam surgido apenas nas duas últimas décadas, como é o caso das redes sociais e dos grandes *sites* de hospedagem de arquivos, como vídeos, áudios e fotografias – agora, então, regulamentados. O documento se baseia na compreensão de que teríamos nos transformado em uma *sociedade da informação* para deliberar a respeito do que trata como sendo essencialmente *serviços digitais* e seus prestadores, os quais, a partir de sua implementação, passaram a ser legalmente convocados a “fazer face aos conteúdos ilegais, à desinformação em linha ou a outros riscos sociais”⁷ especificados ao longo de seu texto.

O RSD tem o mérito de ser bastante abrangente sem se negar a respeitar certos matizes que advêm da inerente heterogeneidade de formas que dão sentido aos objetos do plano digital; aplicando diferentes normas e medidas mediante o tamanho das plataformas e com base no que qualifica como se tratando de um espectro de diversidade de *tipos de serviço* presta-

5. Matheus Soares, “Política Brasileira de Regulação Digital Vai Influenciar Vizinhos Latinos”, *Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR*, 21 jun. 2023, disponível em: <https://www.nic.br/noticia/na-midia/politica-brasileira-de-regulacao-digital-vai-influenciar-vizinhos-latinos/>, acesso em: 27 abr. 2024.
6. Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, “Regulamento (UE) 2022/2065 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Outubro de 2022, Relativo a um Mercado Único para os Serviços Digitais e Que Altera a Diretiva 2000/31/CE (Regulamento dos Serviços Digitais) (Texto Relevante para Efeitos do EEE)”, *Jornal Oficial da União Europeia*, 27 nov. 2022, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2065>, acesso em: 6 jun. 2024.
7. *Idem*, p. 1.

dos. Seu texto, entretanto, que em diversos momentos parece apenas recomendar um conjunto de boas práticas, não dedica a necessária atenção à questão da programação dos algoritmos, que, a bem da verdade, deveria mesmo era possuir um atualizado e rígido marco regulatório inteiramente próprio e voltado para si.

Tal apontamento – o fazemos – deve-se sobremaneira à impressão de incapacidade, ou de insuficiência de fôlego, que a leitura do documento inspira ao propor uma leniente perspectiva de abordagem a temas que lhe escapam entre os dedos. Vale ressaltarmos, não atribuímos o pecado de sua eminente incapacidade de lidar com os problemas que erige a qualquer falta de ambição ou de domínio técnico e reflexivo sobre o tema, mas, sim – pura e simplesmente –, a um equívoco classificatório que toma por *serviço* algo que defendemos dever ser tratado como *ferramenta*. Que, a partir disso, toda uma ordem regulatória seja baixada como decreto e erre inteiramente o objeto alvo de sua prescrição nos parece inevitável como coisa dada, mas absolutamente contornável e reparável por meio de um simples esforço de resignificação.

O caso do PL brasileiro, que também não escapa a esta nossa crítica, à diferença da legislação europeia, apresentava ainda limites de natureza interna e estrutural que dificultaram a sua aprovação. Devido a sua extensão marcadamente reduzida, o documento constituía-se de uma série de propostas excessivamente objetivas e pontuais, o que interferiu não apenas em sua capacidade de produzir interpretações generalizantes e extrapoláveis para casos que se assemelhassem (qualidade presente no documento europeu) como também fez com que se apresentasse como uma proposta facilmente contornável pelo artifício das empresas, que poderiam certamente vencê-lo com pequenas modificações de programação e interface.

Embora no corpo de nossa proposta se possa identificar uma série de críticas e contestações à interpretação que o documento europeu expressa quanto aos objetos sobre os quais legisla, ele possui o mérito de organizar – com base em certa atemporalidade – o espaço das interações digitais com uma postura que gostaríamos de classificar como atravessada por uma auspiciosa permissividade. Sem se propor totalizante, o RSD – que, como o próprio nome indica, se debruça sobre *serviços* – é algo

bem-sucedido em civilizar as relações de consumo e de oferta de serviços de maneira pouco restritiva e capaz de inaugurar alguma previsibilidade que, provavelmente, se manterá oportuna por um considerável espaço de tempo. Seus equívocos, entretanto, têm início nos casos em que o regulamento começa a ventilar a possibilidade de combater certos malefícios das redes (que estariam desvirtuando o pacto democrático) pela mesma óptica que busca disciplinar os mercados digitais e os serviços de hospedagem de dados. Nesse ponto, acusamos uma extrapolação indevida dos propósitos iniciais do documento, o qual não deveria ter abordado em um mesmo texto aquilo que se poderia considerar como boas práticas nas relações de troca e consumo de bens e serviços e os riscos oferecidos ao processo democrático decorrentes de uma descaracterização de qualquer tipo de antigo padrão no fluxo do intercâmbio das ideias e das informações em rede.

O PL, por outro lado, que nunca se propôs a funcionar como um pacto geral do relacionamento *on-line* (posto que para isso já possuímos o nosso próprio Marco Civil), atacava diretamente o problema da desinformação e buscava remediar os impactos negativos das redes sobre a dinâmica já estabelecida de nossos ritos institucionais e democráticos. Nessa sua postura, em um movimento que – admitimos – concluímos ter se dado de maneira não intencional, seu texto ao menos nos oferecia o indicativo de um bom caminho que merece ser mais profundamente explorado tanto por legisladores europeus quanto por futuros legisladores brasileiros. No entanto, e já tardiamente, é preciso que demonstramos *nos textos* desses documentos como evidenciam a nossa crítica para que ancoremos tudo aquilo que até aqui comentamos em algum tipo de objetiva base referencial.

Em sua abrangência, que ora se apresenta como boa qualidade, ora como uma ambição excessiva, o RSD se propõe sobretudo a combater conteúdos ilegais, a discriminação e a desinformação *on-line*. Para tanto, o regulamento advoga pela necessidade de manutenção de um “ambiente em linha seguro, *previsível* e *fiável*”⁸ – como bem podemos deduzir dos atos

8. *Idem*, p. 2 (grifo nosso).

legislativos n. (3)⁹, (9)¹⁰ e (12)¹¹ —, algo que administra como se tratando de responsabilidade direta dos *prestadores de serviços* que mantêm os espaços digitais sobre os quais legisla. Tal previsibilidade, para que nos atenhamos a apenas um dos pontos, não passa de uma miragem em um contexto no qual essas empresas se encontram livres para aplicarem inovações algorítmicas sem que uma comissão de qualquer tipo avalie *de antemão* os possíveis impactos de sua implementação e libere, ou não, a sua eventual aplicação subsequente. Por serem considerados apenas como *serviços*, tais aplicativos, *sites*, redes etc. encontram-se mais ou menos desimpedidos para testarem recursos inéditos na forma do funcionamento de suas plataformas, que, a despeito de poderem ser inteiramente descaracterizadas por meio de uma simples atualização algorítmica, encontram no RSD apenas um apanhado de recomendações, advertências e possibilidades de aplicação de sanções que não os limitam de nenhuma maneira, não os disciplinam, mas apenas abrem margem para uma posterior contestação.

Isso é algo que creditamos ao fato de que o RSD, destinando-se primordialmente ao exercício de uma padronização corretiva das posturas dos prestadores de serviço, interessa-se mais por indicar como o corpo diretivo das empresas deve agir na relação que estabelecem com seus clientes do que por estipular, ao modo como o PL tentava, uma espécie de limite formal do qual eles deveriam se servir durante a elaboração de suas plataformas de maneira clara e definida. O regulamento, por exemplo, determina, em atos legislativos como os de n. (96)¹² e (141)¹³, que dados sobre o funcionamento de algoritmos de moderação e recomendação de conteúdos devem poder ser requisitados por comissões avaliadoras que investiguem se as recomendações que o documento estipula estão sendo seguidas ou não. Essa ação de caráter investigativo e reparatório bastaria se o RSD fosse claro em apresentar limites objetivos para a atuação dos mecanismos, no entanto, como podemos notar nos atos legislativos como os

9. *Idem, ibidem.*

10. *Idem*, p. 3.

11. *Idem*, p. 4.

12. *Idem*, p. 26.

13. *Idem*, p. 37.

de n. (70)¹⁴, (88)¹⁵ e (94)¹⁶, essa possibilidade de vigilância e supervisão se encontra de partida limitada por sua própria abrangência e indeterminação, posto que o documento não legisla claramente sobre a programação funcional dos algoritmos, mas apenas sobre uma possível clareza expositiva de seu funcionamento e sobre o que seria uma boa postura de prevenção contra alguns de seus possíveis impactos negativos.

Mais adiante, já em suas disposições gerais, encontram-se alguns artigos voltados a regulamentar mais diretamente a organização das interfaces e do funcionamento algorítmico de fato – como é o caso dos artigos 25¹⁷ e 27¹⁸. No entanto, novamente, ambos se apresentam como uma simples recomendação muito pouco objetiva quanto ao que seriam boas práticas a serem perseguidas e falham em estabelecer qualquer possibilidade de previsibilidade funcional para o comportamento das plataformas.

Para contrapormos casos em que o RSD se propõe a ser objetivo e tem sucesso no estabelecimento de limites claros, podemos citar, por exemplo, os atos (67) e (68), em que o documento de fato disciplina as empresas ao delimitar com clareza o que pode ou não ser implementado como recurso de interface. Nesses excertos, o RSD proíbe expressamente que as plataformas se utilizem de meios visuais, textuais ou sonoros para dissuadir seus usuários de excluírem uma conta, por exemplo, ao tornar o processo de cancelamento *do serviço* substancialmente moroso, quando em comparação com a sua inscrição, ou de requisitar reiteradamente que seus usuários tomem novamente decisões que já foram tomadas¹⁹. Também obriga as plataformas a acrescentarem informações em sua interface que sinalizem que determinado conteúdo está sendo veiculado como publicidade: “nomeadamente através de sinalização visual ou áudio [...] adaptadas à natureza da interface em linha do serviço específico”²⁰. Essas investidas diretas, que

14. *Idem*, p. 19.

15. *Idem*, p. 24.

16. *Idem*, p. 26.

17. *Idem*, p. 58.

18. *Idem*, p. 59.

19. *Idem*, p. 18.

20. *Idem*, p. 19.

não se restringem a apenas indicar um quadro geral de boas condutas, são o tipo de elaboração legal que de fato seria capaz de ser efetivo no estabelecimento de um ambiente *on-line* previsível *no que diz respeito ao tópico da desinformação*, pois atuam sobre seu funcionamento, e estão na essência do que se propunha o PL em sua já derrotada e vencida versão que conhecemos. Curiosamente, o PL n. 2 630 abordava com muito mais eficiência a esfera da programação que dá forma e funcionalidade às plataformas, as quais, até aqui, foram interpretadas apenas pelo viés dos serviços.

Como já havíamos manifestado anteriormente, o foco de nossa crítica às propostas já organizadas sobre a regulamentação das plataformas se concentra sobretudo na ideia de que há um equívoco descritivo acerca da natureza de parte dos objetos sobre os quais se está legislando. Uma abordagem que se organize em torno de uma definição que compreenda que todas as relações que se concretizam por meio das redes está limitada a uma interação entre prestadores de serviços e consumidores é incapaz de descrever como a experiência prática dos usuários de qualquer plataforma verdadeiramente se dá. Tais empresas – que de fato prestam *alguns serviços* (como a hospedagem de dados, a moderação dos conteúdos etc.) –, desempenhando uma função muito mais aproximada da elaboração de uma ferramenta, a qual será utilizada e se comportará em respeito aos limites funcionais designados pela própria empresa, do que do cumprimento ativo e constante de qualquer tipo de contrato, não podem ser interpeladas pela lei por uma concepção parcializada que dá conta de apenas parte das funções que desempenham.

Em verdade, tais empresas e tais plataformas, por suas interfaces, por seus algoritmos, por sua programação básica ou por sua natureza ciberespacial, apresentam-se a nós como objetos heterogêneos, dotados de funções múltiplas que os confundem em um misto indeterminado de espaço, ferramenta e serviço, assim fazendo com que a tarefa de legislar sobre eles seja excepcionalmente complexa e trabalhosa, irreduzível a uma perspectiva única que lhes acomode por inteiro. O PL, em sua altiva objetividade de tentar coibir certas degenerações que advêm não de como o serviço de manutenção das plataformas é prestado, mas de como estão programas *para funcionar*, permite-nos intuir o seu caráter de ferramen-

ta de maneira algo accidental. Ele proibia expressamente, por exemplo, o uso de contas inautênticas – “conta criada ou usada com o propósito de disseminar desinformação ou assumir identidade de terceira pessoa para enganar o público”²¹ – e de “conteúdos patrocinados não rotulados”²², ao modo como eficazmente também o faz o RSD. Ademais, avançava sobre o campo da mensageria privada (não tratado pelo RSD²³), determinando, por exemplo, claros limites e legislando mesmo sobre *o seu funcionamento como ferramenta*, como bem podemos observar em seu artigo 13, o qual atuava diretamente sobre a liberdade funcional das ferramentas de mensageria privada, ditando um limite para o compartilhamento de mensagens a, no máximo, cinco usuários por vez e impossibilitando a criação de grupos com mais de 256 membros²⁴.

É em razão disso, portanto, que chamamos a atenção ao fato de que tanto o RSD²⁵ quanto o PL n. 2 630²⁶, ao se proporem a enfrentar distorções que ofereçam riscos à democracia e que promovam a desinformação apenas pela frente dos serviços, não apontam para a resolução dessas questões, que emergem não de como a disposição de seus serviços de hospedagem, moderação e transporte de dados têm sido prestados, mas de como tais plataformas estão *programadas para funcionar*. Se até aqui, então, dedicamos a apresentar uma comparação entre como Europa e Brasil têm lidado com o tema, agora vamos defender a que nos referimos quando aludimos a seu caráter de ferramenta.

21. Brasil, Projeto de Lei n. 2 630, de 13 de maio de 2020, cf. p. 3, disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141944>, acesso em: 12 ago. 2024.

22. *Idem, ibidem*.

23. *Idem*, p. 5.

24. *Idem*, p. 7.

25. Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, *op. cit.*, 2022, p. 22.

26. Brasil, *op. cit.*, 2020, p. 2.

Serviço ou ferramenta?

Para explorarmos o que apresentamos até aqui com base em um exemplo prático de a que nos referíamos quando aludimos a *significações importadas*, tracemos sobre as propostas de Eli Pariser – influente comentador desses mecanismos na América do Norte – uma breve reflexão.

O autor, que, para todos os efeitos, é o propositos original da ideia de que os algoritmos de personalização atuariam como *filtros de conteúdo* que isolariam os usuários das redes de um contato com o diferente²⁷, localiza as origens do problema, que tratou em seu livro *The Filter Bubble: What the Internet is Hiding from You*, em uma decisão do Google, de 2009, de passar a customizar os resultados das pesquisas feitas por meio de sua interface com base em um conjunto de informações como gênero, localização e idade de seus usuários²⁸. Desde então, o uso de algoritmos de personalização se popularizou por toda a internet, e sua aplicação por parte das empresas detentoras de *softwares* e domínios digitais tornou-se uma prática comum e virtualmente onipresente. Onde quer que se vá na esfera das redes, dificilmente os indivíduos se deparam com algo que não foi integralmente customizado para si.

Esses algoritmos, acreditamos, não devem de forma alguma suscitar a ideia de constituírem algo como um serviço *per se*. Trata-se de engenhosa tecnologia digital, e atuam como uma ferramenta (ou como um instrumento) que retorna, mediante a sua aplicação, um trabalho automatizado de organização de dados que, por basear-se em informações previamente colhidas sobre os usuários que com eles interagem, entregam, portanto – sempre e necessariamente –, dados organizados de maneira *personalizada*.

Tal customização, que Pariser equiparara a uma filtragem – porquanto não concordemos com esta sua interpretação –, permite-nos deduzir que os algoritmos a que nos referimos até o presente momento atuam e funcionam como uma peça – ou como uma ferramenta – que efetiva deter-

27. Eli Pariser, *The Filter Bubble: What the Internet is Hiding from You*, Nova York, The Penguin Press, 2011.

28. *Idem*, p. 6.

minado trabalho. Consideramos que, a partir do momento em que todo o conteúdo presente em determinado espaço *on-line* se encontra organizado e disposto de acordo com os critérios de funcionamento de dado algoritmo, interpretarmos que as dinâmicas relacionais observadas naquele espaço advêm de práticas que poderíamos deduzir de determinado *padrão de serviços* se apresenta como um claro equívoco. Como todo o funcionamento das redes é derivado, hoje, de um conjunto de limites operacionais que são estabelecidos diretamente pelo funcionamento de uma ferramenta digital – os algoritmos de personalização –, que não se legisle diretamente sobre *essa* ferramenta – parece-nos – é errar a causa do problema.

Novas ferramentas da escrita

Até a ampla implementação dos algoritmos de personalização se tornar norma nos espaços digitais, quando se interagia com uma rede social de qualquer tipo, geralmente o que se obtinha como resultado daquela interação era o surgimento de algo que se padronizou chamar de *timeline* – ou linha do tempo.

As linhas do tempo, que, para todos os efeitos, possuíam um nome direto e autoexplicativo, eram um padrão de disposição dos conteúdos *on-line* que se baseava essencialmente em dois pilares distintos de organização: proximidade e temporalidade. A partir do total de perfis e páginas que dado usuário seguia em dada rede social, conforme esses perfis publicassem um conteúdo de qualquer tipo em suas próprias páginas, a publicação seria veiculada até o nosso usuário de forma a respeitar uma ordenação cronológica que organizava as publicações verticalmente da mais recente para a mais antiga, formando, então, como um subproduto disso, um contínuo de publicações que poderia ser percorrido em certa retrospectividade.

Com o passar dos anos, tal forma de disposição dos conteúdos provou-se especialmente ineficiente em manter os usuários de uma plataforma qualquer *on-line* por longos intervalos de tempo, posto que a quantidade de publicações ainda não vistas por quem utilizasse aquela plataforma rapidamente se esgotaria com um breve tempo de exposição à tela. Tal

fato, em contrapartida, por si não constituiria um problema se não nos encontrássemos defronte de empresas cuja monetização dependesse essencialmente de um manejo daquilo que se convencionou chamar de uma economia da atenção²⁹.

Como o RSD muito bem reconhece³⁰, é comum que as plataformas digitais encontrem em um uso da publicidade a sua maior – ou única – fonte de receita e lucratividade. Dessa maneira, manter os usuários *on-line* (nos limites da própria plataforma) por longos intervalos de tempo fez-se uma necessidade de primeira ordem para esses grupos, que rapidamente aprenderam que a maior lucratividade de seus negócios se encontrava justamente em sua capacidade de manter os seus usuários expostos à publicidade pelo maior período possível. O surgimento de uma *ferramenta de programação* que automatizava a organização e a disposição dos conteúdos de maneira customizada para cada pessoa apresentou-se, portanto, como uma oportuna alternativa de maximização dos lucros.

Os algoritmos, que autores como Pariser, por exemplo, definiram como observadores que vigiam tudo o que você clica³¹, atuando como “ferramentas de previsão, constantemente criando e refinando uma teoria sobre quem você é e sobre o que você fará e desejará em seguida”³², converteram-se em um recurso indispensável para o sucesso das empresas que atuam nos setores digitais. Em uma ampla pesquisa que buscou exaurir as possibilidades interpretativas que o conceito de *personalização* poderia suscitar, pesquisadores concluíram que o termo, possuindo uma constituição marcadamente polissêmica³³, inspiraria diferentes concepções quando enunciado por indivíduos de diferentes grupos, de modo que, enquanto cientistas da computação veriam a personalização como “uma caixa de

29. José Antonio Martinuzzo, *Os Públicos Justificam os Meios: Mídias Customizadas e Comunicação Organizacional na Economia da Atenção*, São Paulo, Summus Editorial, 2014.

30. Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, *op. cit.*, 2022, p. 18.

31. Eli Pariser, *op. cit.*, 2011, p. 7.

32. *Idem*, p. 10 (tradução nossa).

33. Haiyan Fan e Marshall Scott Poole, “What is Personalization? Perspectives on the Design and Implementation of Personalization in Information Systems”, *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, vol. 16, n. 3-4, pp. 179-202, 2006, cf. p. 181.

ferramentas”³⁴ que serviriam para aprimorar a experiência na rede por meio da construção de interfaces gráficas customizadas, publicitários e empresários do ramo do comércio digital estariam “focados em como administrar o relacionamento com seus clientes pelo oferecimento de valor e benefícios de modo individual”³⁵. A despeito dessas várias interpretações, o fato é que a sua implementação foi um sucesso, marcando aquilo que consideramos ser o evento de programação mais relevante no que diz respeito a uma descaracterização do formato original das redes e de suas funções desde o seu surgimento até os dias atuais.

A adoção desses algoritmos é o ponto de transição de um padrão de disposição dos conteúdos *on-line* baseado em linhas do tempo para aquilo que se pacificou chamar de um *feed* personalizado. A partir de então, qualquer conteúdo presente na rede e publicado em qualquer momento poderia alcançar qualquer usuário. Excluídos os padrões de disposição que enfocavam exclusivamente proximidade e cronologia, a personalização transformou os claros processos de produção daquele contínuo de publicações que davam forma às linhas do tempo em um obscuro e indireto novo procedimento, mediado então – e agora – pela atuação dos algoritmos. Tal inovação, entretanto, não se limitou a apenas um mero rearranjo expositivo – a sua implementação inverteria toda a lógica das redes, transformando aquilo que inicialmente se propunha a ser um espaço de encontros e compartilhamento em um solitário novo tipo de prática introspectiva.

Se nos propusermos a tratar as linhas do tempo e os *feeds* personalizados como sendo eles próprios certo tipo de *texto*, ou um *todo de sentido*³⁶ – analisáveis, portanto, a partir da semiótica como um contínuo único e passível de ser reflexivamente compreendido e estudado por seus próprios processos de estruturação –, podemos deduzir que a introdução dos algoritmos (como uma ferramenta mediadora desse processo) altera o objeto final de sentido que obtemos em cada um dos casos de maneiras absolutas e inigualáveis. Se, então, para dar forma às linhas do tempo, bastava a

34. *Idem, ibidem* (tradução nossa).

35. *Idem, ibidem* (tradução nossa).

36. Diana Luz Pessoa de Barros, *Teoria Semiótica do Texto*, 4. ed., São Paulo, Ática, 2005, p. 12.

um indivíduo que ele selecionasse os autores das publicações que gostaria que chegassem até ele e aguardasse passivamente que fossem produzidas e o alcançassem, para se produzir um *feed*, contrariamente, constatamos a presença de um procedimento que deve ser descrito como em muitas ordens mais ativo e participativo, advindo de uma atividade de constante e repetitiva intervenção.

A personalização, ao gerar um texto (o *feed*) em resposta direta a certos padrões de comportamento que ela deduz dos hábitos digitais do usuário que interage com seus algoritmos, funciona como certo *novo mecanismo da escrita* – de uma nova escrita –, uma escrita que escreve o próprio texto que se deseja ler. Antes, com as linhas do tempo, o que se tinha era, de fato, um procedimento que pertencia ao campo da leitura: o indivíduo selecionava autores, aguardava os textos e lia-os. Com a intromissão algorítmica, esse procedimento de *leitura pura* foi descontinuado, interrompido por uma nova ferramenta de composição, que introjeta um antes paciente e passivo leitor no próprio interstício momentâneo de aquisição do texto – fazendo com que todo *feed* seja, claro, uma colagem de publicações (textos) alheias, mas, ainda assim, necessariamente, uma colagem feita sempre e a todo tempo *por aquele que a lê* – agora um eterno e indesculpável coautor das próprias leituras.

Considerações finais

Os complexos procedimentos de organização textual que acabamos de brevemente descrever são reduzidos por Pariser a um mecanismo de filtragem. Não nos dedicamos a explicar a crítica que já se fez aos seus termos e trabalho, mais refinadamente contida nas obras de Axel Bruns³⁷, mas exploramos a que nos referíamos quando comentamos que concepções importadas acerca de como essas novas ferramentas da escrita se constituem e se comportam estariam inviabilizando a sua devida regulamentação por parte de nossas instituições.

37. Axel Bruns, *Are Filter Bubbles Real?*, Cambridge, Polity Press, 2019.

Para além do fato de discordarmos de uma abordagem que busque estabelecer uma legislação lastreada por seu caráter de serviço – e, em razão disso, portanto, trabalhemos pela organização de uma crítica que busca demonstrar estarmos lidando com ferramentas que precisam ser regulamentadas por esse prisma conceutivo –, é preciso também que não nos equivoquemos sobre a própria função que tais objetos desempenhariam durante os atos do próprio funcionamento.

A crítica organizada por Pariser busca evidenciar que os algoritmos de personalização, funcionando como filtros de conteúdo, barrariam o diferente e o contraditório de alcançar os indivíduos nas redes e estariam levando a uma crise sistêmica de todo o mundo democrático, em razão de o debate público encontrar-se aprisionado em *bolhas* de discussões que inviabilizariam a troca e o convencimento. Essa interpretação, eloquentemente propagada por um indivíduo que pertence ao mesmo contexto cultural dos criadores das ferramentas, ganhou tons de verdade factual e foi muito bem-sucedida em estabelecer um léxico sobre o tema assimilável pelo senso comum; apropriando-se de sua terminologia, faz-se uso de expressões como “bolhas” e “filtros digitais” como se tais entidades fossem óbvios e objetivos dados cibernéticos.

Tal aproximação pedagógica, que busca simplificar o verdadeiro funcionamento desses algoritmos por meio de uma alegoria sintética, permite-nos entrever não uma possível verdade sobre o fenômeno que tal autor investiga, mas apenas a sua própria noção quanto ao que daria forma e substancialidade ao conceito de democracia: certo e idealizado *acesso* ao diferente que, uma vez perdido, haveria nos atirado ao abismo do igual e do similar. Tal – consideramos – não poderia ser uma interpretação mais equivocada. As redes e a internet como um todo – mesmo que organizadas em respeito à personalização –, muito mais expõem os indivíduos ao diferente e ao desconhecido do que qualquer meio midiático que as tenha precedido jamais fora capaz de fazer³⁸, deram origem a um fenômeno que não pode ser descrito como o de uma leitura limitada e repetitiva, *circular*, presa em uma bolha, mas uma falência das próprias possibilidades de leitura.

38. *Idem*, p. 74.

Ao tratarmos do que nomeamos como uma erosão do comum, aludíamos não ao fato de que grupos inteiros encontrar-se-iam restritos a uma única leitura possível dos fatos, mas, sim, a um cenário em que os espaços de encontro do similar e do compartilhado haveriam desaparecido com a própria prática de uma leitura pura. Aquilo que Pariser denuncia como se tratando de bolhas de opiniões idênticas, homogêneas em razão de receberem apenas os mesmos fatos e informações por conta da atuação de seus filtros algorítmicos de conteúdo, para nós, seria mais bem descrito nos termos de uma insuficiência de leitura. Não se trata de muitas pessoas lendo textos idênticos – e, portanto, deixando de ler outros –, mas de uma multidão que se encontra, agora, envolvida em uma atividade real de nova forma de escrita. Desse modo, por estarem todo o tempo também participando dos processos de composição dos textos que chegam a elas, que aquilo que lhes alcance seja, de certa forma, a própria expressão das pessoas – parece-nos – é algo que se autoevidencia.

Aquilo que Zweig denunciara como uma crise oriunda dos venenos do rádio, de uma tendência ao idêntico, ao comum e ao similar, agora se inverte ao seu extremo e oposto polo: uma infinidade de heterogêneos, distintos e singulares que não mais se encaixam nem se permitem misturar – ou a fragmentação das massas que são o sujeito político da modernidade em uma hiperindividualizada nova opinião pública que, por estar sempre escrevendo e quase nunca de fato lendo, não conversa nem se conhece jamais. Aos modos de como o rádio promovia uma uniformidade dos gostos, as redes – parece-nos – apresentam-se sempre como um convite à discordância. Se o rádio estimulava a passividade, as redes inspiram que se tome partido, que se diga o que se pensa, que se compartilhe e se expresse em demasia – que se escreva. À crítica de Pariser, atada à sua concepção de democracia, respondemos com um breve comentário: não é o diferente que nos falta. Não são as massas de direita ou de esquerda porque desconhecem os argumentos de seus outros. Não se encontram os indivíduos em quaisquer polos porque lhes falta a carga daquilo que, diferindo-os, os antagonizou desde e no próprio início. Falta-nos mesmo é qualquer similaridade, e a democracia manca porque, convidados a falar, descobrimo-nos estranhos.

B) Direitos humanos e cultura

O retorno de bens culturais à América Latina: a curadoria como dramaturgia e os museus universais

EDUARDO ALEIXO MONTEIRO¹

Introdução

No intuito de lidar com o ressentimento histórico mediante uma cooperação cultural, universitária e científica entre América Latina e Europa, o presente artigo pretende analisar a repatriação de bens culturais latino-americanos por meio da proposta de um novo conceito de curadoria aos museus universais europeus. Para tanto, a intenção é aproximar os conceitos de curadoria e dramaturgia em um campo ampliado ou expandido, questionar a ideia de museus universais, que se concentram sobretudo na Europa, e examinar casos concretos de retorno de bens culturais à América Latina, como a devolução ao Brasil do fóssil do dinossauro *Ubirajara jubatus*, que estava na Alemanha, e de um manto tupinambá, que estava na Dinamarca.

A cooperação e o ressentimento histórico

Quando assumiu a Cátedra José Bonifácio, do Centro Ibero-americano (Ciba) do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São

1. Bacharel em direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), mestre em filosofia e teoria geral do direito pela Universidade de São Paulo (USP), mestre em teatro, dança e *performance* pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e doutorando em humanidades, direitos e outras legitimidades pela USP.

Paulo (IRI-USP), Álvaro Vasconcelos declinou a sua ambição de alimentar o debate público sobre a cooperação entre América Latina e Europa, ampliando-se uma agenda de convivência. O catedrático afirmou estar absolutamente convencido de que, para não se limitar às relações entre os Estados e efetivamente se perceber a sociedade, é necessário, nos termos de Edgar Morin², um pensamento complexo, unir o que está dividido, unir cultura, política, economia e história, em vez de considerar apenas uma dessas divisões³. Por um lado, e apesar de o sistema internacional ser hoje pós-hegemônico, policêntrico e com tendência para a bipolarização, as relações entre a Europa e a América Latina continuam a ser caracterizadas, no essencial, pela convergência cultural e política – evidente no apego à democracia e ao multilateralismo – e pelas redes de relacionamento das suas sociedades civis em todas as áreas, designadamente as da atividade artística, científica e universitária⁴. Por outro lado, uma das rupturas na ordem internacional, que tem sido sublinhada por políticos e analistas e que tem colocado a Europa e a América Latina em dois mundos rivais, é aquela entre o chamado Sul Global e o Ocidente⁵.

Na síntese de Vasconcelos, o colonialismo é a exploração do outro, é a continuação da escravatura, é a negação absoluta dos valores que triunfaram após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Esta teria permitido a construção não de uma quimera, mas de uma utopia realizável, a União Europeia. Nada obstante, quando se deu a queda do Muro de Berlim, em 1989, triunfavam as ideias neoliberais, não as ideias que haviam triunfado após a guerra. Assim, com a crise da globalização e da democracia, tem lugar uma reemergência dos nacionalismos, que correspondem a um sentimento dos próprios cidadãos. Para o catedrático, as eleições de Donald Trump e Jair Bolsonaro, a emergência do nacional-populismo no mundo e a banalização do vírus identitário colocaram em perigo a democracia,

2. Edgar Morin, *Introdução ao Pensamento Complexo*, trad. Eliane Lisboa, Porto Alegre, Sulina, 2005.
3. Informação fornecida em reunião do Grupo de Pesquisa da Cátedra José Bonifácio, 14 dez. 2023.
4. Programa do Grupo de Pesquisa da Cátedra José Bonifácio, 2023-2024.
5. Discurso de posse de Álvaro de Vasconcelos na Cátedra José Bonifácio, 14 dez. 2023.

os direitos humanos e a paz, na medida em que os regimes autocráticos podem tomar decisões fatais sem grande oposição⁶. É no contexto que se resumiu neste parágrafo que aparece a discussão sobre o Sul Global.

O conceito de Sul Global não é novo. Já teve a ver com o chamado Terceiro Mundo, depois com o reverso do Ocidente ou Norte Global. Hoje, parece lícito afirmar que o Sul Global corresponde aos países em desenvolvimento, que não são parte da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), enquanto o Norte Global corresponde aos países desenvolvidos parte da OCDE, que são majoritariamente ocidentais. Hoje, por mais que a bipolaridade seja um risco para a ordem internacional, por mais que o ideal seja integrar os atores todos na resolução dos problemas, não há como evitar nem deixar de endossar o pensamento de Antonio Gramsci. Ele definiu a Questão Meridional como a situação de privilégio econômico, social e político do norte industrial da Itália sobre o sul agrário do país, unindo características do desenvolvimento capitalista a resquícios do sistema feudal. Em verdade, o norte explorador e o sul explorado existem ambos em cada país e não apenas na esfera global. Neste último sentido, o conceito de Sul Global ajuda a compreender não só a expatriação de bens culturais do Brasil, que é abordada adiante, mas de países da própria Europa, como a Grécia, à qual também se faz alusão. De acordo com Laurindo Mékie Pereira, a Questão Meridional de Gramsci equivale à Questão Nordeste de Celso Furtado⁷. Por sinal, foi do Nordeste, respectivamente, do Cariri (CE) e de Ilhéus (BA), que se expropriaram o fóssil do dinossauro *Ubirajara jubatus*, que estava na Alemanha, e o manto tupinambá, que estava na Dinamarca. Nesse contexto, vale lembrar o décimo objetivo de desenvolvimento sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU), qual seja, reduzir as desigualdades entre os países e dentro deles⁸, além do artigo 3º da Constituição Federal, que elenca um

6. Álvaro Vasconcelos, *De Trump a Putin: A Guerra contra a Democracia*, Porto, Afrontamento, 2022.

7. Laurindo Mékie Pereira, “A Questão Regional no Pensamento de Antonio Gramsci e Celso Furtado”, *Topoi*, Rio de Janeiro, vol. 10, n. 18, pp. 48-66, jan.-jun. 2009.

8. Nações Unidas, *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*, 2024, disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/10>, acesso em: 16 maio 2024.

rol de objetivos fundamentais a serem perseguidos, como a redução das desigualdades sociais e regionais do Brasil⁹.

Para Felipe González, o mundo continua a mudar a grande velocidade e, entretanto, não se implantou de forma reconhecível uma nova ordem mundial: o que se tem, de momento, é uma nova desordem, na medida em que o multilateralismo não gerou um novo equilíbrio e os conflitos rebentaram sem controle¹⁰. Conforme Pedro Dallari, em um mundo fragmentado, talvez diante de uma nova bipolaridade ou de uma nova Guerra Fria, cabe tanto a lideranças políticas quanto à sociedade, auxiliadas pela universidade, ressaltarem os benefícios de um processo de integração, de um quadro de integração internacional mais efetivo¹¹. Vasconcelos, por sua vez, não só acredita que a aproximação entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União Europeia (UE) seria fundamental para uma ordem internacional multilateral como também garante que a Europa de hoje não é a Europa colonialista de antes da Segunda Guerra Mundial, mas a Europa da UE, a Europa de uma integração profunda¹². Daí a convicção do catedrático de que a Europa e a América Latina são capazes de superar as fraturas globais, regular a globalização e construir um mundo melhor¹³. Ele ressalta, ainda, que a adesão de Portugal e Espanha à UE abriu um caminho muito promissor para as relações com o Mercosul¹⁴. Independentemente de a leitura do catedrático ser realista ou otimista, é preciso questionar

9. Brasil, [Constituição (1988)], *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, Senado Federal/Coordenação de Edições Técnicas, 2016, disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf, acesso em: 10 jun. 2024.
10. Felipe González, *À Procura de Respostas*, trad. João Govern, Lisboa, Matéria-prima, 2015.
11. *A Cooperação entre Europa e América Latina | Desafios*, Canal USP, São Paulo, 15 dez. 2023 (68 min), disponível em: <https://www.youtube.com/live/EkEVwzys61M?si=NxG5PgE44nHl-bC9E>, acesso em: 31 jan. 2024.
12. *Idem*.
13. *Seminário Inter. – América Latina e Europa para Além das Fraturas Globais*, IRI-USP, São Paulo, 9 maio 2024 (517 min), disponível em: <https://www.youtube.com/live/bzADbolKTtI?si=shU8s9RjCQjp1dhk>, acesso em: 9 maio 2024.
14. *Revolução dos Cravos 50 Anos Depois | Diálogos na USP*, Canal USP, São Paulo, 26 abr. 2024 (77 min), disponível em: <https://www.youtube.com/live/kOYt2aUrJek?si=makvWJdYTYZ-ZPvXX>, acesso em: 5 maio 2024.

logo de saída: por que não uma componente cultural, além da comercial, em um acordo entre América Latina e Europa?

Vasconcelos assegura que a Europa e a América Latina podem e devem superar as fraturas globais que vêm sendo criadas, uma vez que convergem em muitos domínios e têm muitas causas comuns¹⁵. As duas regiões sofrem com a desigualdade de rendimentos no seio dos seus países, o crescimento da extrema direita e a fragilização da democracia e dos direitos humanos. Felizmente, também há um empoderamento da sociedade civil, uma sociedade civil global, que comunga de um número significativo de interesses e que é considerada um ator importante pelas organizações internacionais. Daí o catedrático afirmar que é preciso fazer tudo o que se pode fazer com o Estado tanto quanto é preciso valorizar tudo o que se pode fazer sem o Estado¹⁶. A esse respeito, André Castro Carvalho esclarece que a participação da sociedade civil na provisão da infraestrutura pública não é uma ideia nova, mas uma ideia retomada diante da crise do Estado de provisão de bens à sociedade¹⁷.

De fato, no Sul Global, o ativismo da sociedade civil é maior na América Latina. Talvez por isso o catedrático defenda uma aproximação entre a sociedade civil europeia e a sociedade civil latino-americana, argumentando que ambas se sensibilizam com o fosso crescente entre ricos e pobres, com o tratamento dado aos imigrantes, com o recrudescimento do racismo, com o patriotismo terrestre – isto é, a consciência ambiental de que todos fazemos parte de um mesmo planeta –, com a ditadura do mercado financeiro e com tantos outros temas.

No seminário internacional 50 Anos da Revolução dos Cravos em Portugal: Que Herança Comum? Que Futuro?, realizado em 7 e 8 de março de 2024 na usB, Vasconcelos sentenciou que as ditaduras não podem so-

15. Informação fornecida em reunião do Grupo de Pesquisa da Cátedra José Bonifácio, 4 abr. 2024.

16. Informação fornecida em reunião do Grupo de Pesquisa da Cátedra José Bonifácio, 26 jun. 2024.

17. André Castro Carvalho, “A Sociedade Civil na Provisão de Infraestrutura Pública”, em Ricardo Lagos (coord.), Mireya Dávila e Fabiola Wüst Zibetti (orgs.), *A América Latina no Mundo: Desenvolvimento Regional e Governança Internacional*, São Paulo, Edusp, 2014, pp. 165-178.

breviver ao colonialismo nem, tampouco, o colonialismo às ditaduras¹⁸. Parafrazeando o catedrático, é preciso reconhecer que, por vezes, põe-se um fim às ditaduras e ao colonialismo apenas do ponto de vista formal e não do ponto de vista material, quer dizer, teoricamente se põe um fim às ditaduras e ao colonialismo, mas, na prática, mantêm-se as suas narrativas. O exemplo do catedrático foi a narrativa lusotropicalista do cientista social brasileiro Gilberto Freyre, que romantiza a relação de Portugal com os trópicos¹⁹. Assim, é impossível olhar para o lusotropicalismo com os olhos de hoje sem se lembrar do conceito de retrotopia, a utopia do passado, de Zygmunt Bauman, segundo quem, atualmente, busca-se por um mundo melhor não mais no futuro a ser construído, mas nas ideias e nos ideais do passado, como os nacionalismos exacerbados²⁰. Uma das hipóteses deste artigo é a de que os museus universais europeus são mais um exemplo concreto da manutenção de narrativas coloniais que precisam ser combatidas com urgência.

Segundo Dallari, no atual contexto de polarização mundial, um dos principais aspectos que tornam necessária a cooperação entre América Latina e Europa reside em um princípio comum a ambas as regiões: a primazia dos direitos humanos. É também notório que quase todos os países das duas regiões se estruturam de uma forma democrática, de sorte que o aumento dessa cooperação pode auxiliar na retomada do multilateralismo de fundamentação humanista, imprescindível para uma maior harmonia nas relações internacionais²¹. De acordo com Vasconcelos, europeus e latino-americanos podem e devem ser atores dessa humanidade comum²². Assim, para ele, a nova utopia realizável a ser perseguida consiste em des-

18. *Evento: 50 Anos da Revolução dos Cravos*, IRI-USP, São Paulo, 7 mar. 2024 (484 min), disponível em: <https://www.youtube.com/live/RztHJaylCCA?si=JAgBBYcGRbyTiPzu>, acesso em: 7 mar. 2024.

19. Gilberto Freyre, *O Mundo que o Português Criou*, São Paulo, É Realizações, 2010.

20. Zygmunt Bauman, *Retrotopia*, trad. Renato Aguiar, Rio de Janeiro, Zahar, 2017.

21. *No Atual Contexto de Polarização Mundial, Cooperação entre Europa e América Latina é Necessária*, Canal USP (Podcast Colunistas Rádio USP), São Paulo 27 fev. 2024 (5 min), disponível em: https://youtu.be/2Td_bxumx8k?si=Y7eXWTCRpuJk2vCZ, acesso em: 18 mar. 2024.

22. Informação fornecida em reunião do Grupo de Pesquisa da Cátedra José Bonifácio, 8 maio 2024.

construir narrativas como o lusotropicalismo, as quais impropriamente vêm assentando as relações entre a Europa e a América Latina²³.

A curadoria como dramaturgia

Para começar, o que seria cultura? O que seriam os bens culturais?

Miguel Reale apresenta como uma das possíveis definições de “cultura” o patrimônio, o sistema, o conjunto de bens culturais acumulados pelo ser humano ao longo da história. Em seguida, explica que os bens culturais possuem dois elementos: o suporte e o significado, sendo este a expressão particular de um ou mais valores. A título de exemplo, afirma que uma estátua pode ser de bronze, de granito, de mármore e que essa matéria representa o suporte de um significado de beleza – ou, vale acrescentar, de um significado de relevância histórico-cultural. Nas obras de arte que são realizações autênticas de valor, o que interessa é “aquilo que o toque criador do artista soube projetar no mundo objetivo, tornando universal a singularidade de uma vivência e perene o fluxo de sua experiência axiológica”²⁴. Com efeito, há estátuas cujo único valor está na matéria de que são feitas, quer dizer, seu único valor está no suporte. Entretanto, nos bens culturais que são analisados neste artigo, o que interessa é o significado.

Outra hipótese do presente texto destaca que a releitura do conceito de curadoria, aproximando-o do conceito de dramaturgia em um campo ampliado ou expandido das artes da cena, isto é, aliando a mediação curatorial e a colaboração das práticas artísticas, pode fundamentar a repatriação de bens culturais à América Latina. Sem dúvida, trata-se de uma aproximação feita muito mais por artistas do que por curadores, da qual, no entanto, os curadores e toda a sociedade também podem tirar proveito.

23. *50 Anos da Revolução dos Cravos em Portugal: Que Herança Comum? Que Futuro? – 08/03*, IRI-USP, São Paulo, 8 mar. 2024 (138 min), disponível em: <https://www.youtube.com/live/gyuZ-bcpq-KU?si=qhFYph9UnaRde27S>, acesso em: 8 mar. 2024.

24. Miguel Reale, *Filosofia do Direito*, São Paulo, Saraiva, 2002, p. 219.

Consoante Tainah de Souza Dadda, a fluidez e a abrangência do pensamento curatorial e da atividade dramaturgica os inserem em um espaço fronteiro, território fértil de possibilidades criativas para a pesquisa e a produção das artes contemporâneas²⁵. Assim como a curadoria recorre à dramaturgia para explicar algumas das suas práticas, o teatro também se percebe pela óptica curatorial. Não é à toa, por sinal, que muitos curadores são artistas.

Expressões como “cena expandida”, “campo expandido” e outras similares têm aparecido com frequência em textos e eventos recentes sobre as artes performativas no Brasil. De modo geral, tais conceitos pretendem nomear proposições que extrapolam uma área artística específica, borrando as fronteiras que separam teatro, *performance*, artes visuais, dança, vídeo etc. Mais que isso, trata-se de fazer transbordar as práticas artísticas para fora dos circuitos e dos sentidos que lhes são habitualmente atribuídos, inserindo-as em lugares insuspeitos, articulando-as com outras formas de saber e fazer, colocando em xeque categorias que se encarregavam de situar a arte em um campo cultural nitidamente definido²⁶.

No que diz respeito a uma dramaturgia em campo expandido, que mais interessa aqui, José Antonio Sánchez ilumina o conceito.

Ao falar de dramaturgia e não de texto, podemos pensar em um espaço intermediário entre os três fatores que compõem o fenômeno cênico: o teatro, a atuação e o drama. O teatro é o lugar do espectador (espaço social ou de representação); a atuação (*performance*), o lugar dos atores (espaço expressivo ou de dinamização); o drama é o lugar da ação, codificável ou não em um texto (espaço formal ou de construção). E poderíamos então descobrir como em distintas épocas e em diferentes contextos, desde cada um desses lugares, submeteu-se a crítica e a transformação aos outros. Poderíamos entender também que a dra-

25. Tainah de Souza Dadda, *Dramaturgia como Curadoria: Dispositivos Expandidos na Condição Teatral Contemporânea*, dissertação de mestrado, Porto, Faculdade de Belas Artes, Universidade do Porto, 2021.

26. Cassiano Quilici, “O Campo Expandido: Arte como Ato Filosófico”, *Sala Preta*, São Paulo, vol. 14, n. 2, pp. 12-21, 2014.

maturgia ocupa um lugar entre esses três fatores, ou até nenhum lugar. É um espaço de mediação²⁷.

Dadda observa que, com a viragem pós-dramática, as transformações na noção e na aplicabilidade da dramaturgia se intensificaram e se multiplicaram, resultando em uma prática expandida que – por suas competências de investigar, selecionar e articular materiais de diferentes fontes e disciplinas para a produção de sentidos – a interseccionou com a curadoria²⁸. Em todo caso, a autora considera que a dramaturgia e a curadoria, por se limitarem e se conformarem a cada nova ocorrência, são conceitos difusos, em pleno debate, revisão e ampliação.

Ainda sobre essa aproximação entre curadoria e dramaturgia, Marcelo Felipe Moreira de Assis indica que a construção de uma prática curatorial atenta ao pressuposto da emancipação é um exercício de alteridade, com deslocamentos constantes entre as posições usualmente estabelecidas pelos envolvidos, para a produção de um contexto tão performativo quanto o teatro²⁹. Cumpre, portanto, colocar-se no lugar do outro, ser empático, tanto nas práticas artísticas como nas práticas curatoriais. Em verdade, mais do que um mediador, o curador é acima de tudo um colaborador. No mesmo sentido, Rita Aquino defende que a arte participativa, a mediação cultural e as práticas colaborativas atualizam uma pertinente dimensão política no campo artístico, a qual pode apontar caminhos para experiências de curadoria expandida³⁰.

Destarte, a curadoria como dramaturgia aqui proposta leva em conta o conceito de Sul Global e busca ser o mais empática e colaborativa possível com as pessoas e as culturas em mediação. Nesse diapasão, cabe questio-

27. José Antonio Sánchez, “Dramaturgia en el Campo Expandido”, em Manuel Belisco e María José Cifuentes (orgs.), *Repensar la Dramaturgia: Errancia y Transformación*, Murcia, Centro Párraga/Cendeac, 2010, pp. 19-37, cf. p. 20 (tradução nossa).

28. Tainah de Souza Dadda, *op. cit.*, 2021.

29. Marcelo Felipe Moreira de Assis, *Por uma Prática Curatorial Mediadora e Colaborativa em Artes Cênicas*, dissertação de mestrado, Salvador, Escola de Dança e Teatro, Universidade Federal da Bahia, 2015.

30. Rita Aquino, “Arte Participativa, Mediação Cultural e Práticas Colaborativas: Perspectivas para uma Curadoria Expandida”, *Repertório*, Salvador, n. 27, pp. 90-103, 2016.

nar: o que faz um museu europeu expor arte latino-americana? Ou, no que concerne especificamente a este artigo, o que faz museus europeus exporem fósseis e artefatos brasileiros?

Os museus universais europeus

Como bem resumiu Roberta Jansen, no debate em tela, existem basicamente duas grandes correntes. A mais antiga é a do internacionalismo cultural, segundo a qual os objetos devem estar nos locais onde podem estar acessíveis ao maior número de pessoas, supostamente o caso dos chamados museus universais, como o Louvre, em Paris (França), e o British Museum, em Londres (Inglaterra). Os museus universais são os maiores museus do mundo, concentram-se na Europa e têm a sua origem fundamentalmente conectada com a colonização, pois serviam para demonstrar o poderio das metrópoles. A outra corrente, mais recente, é a do nacionalismo cultural, segundo a qual os objetos devem ficar nos seus locais de origem. Com toda a discussão acadêmica sobre a decolonialidade, a corrente do nacionalismo cultural vem ganhando espaço. Nos últimos anos, inclusive, muitos países europeus têm demonstrado uma nova postura em relação aos pedidos de devolução de bens culturais³¹.

Conforme sublinha Renata Silva Almendra, os museus foram criados na modernidade, comprometidos com a construção de identidades nacionais e narrativas históricas totalizantes para relatar a grandeza das nações, o que levou a um silenciamento de povos e culturas que se encontravam à margem de uma história imperialista hegemônica³². Daí Mariana Pimenta Bueno contestar a universalidade do patrimônio proposta, em 2002, pelos museus signatários da *Declaration on the Importance and Value of Universal Mu-*

31. Roberta Jansen, “Como o Brasil Se Mobiliza para Resgatar Fósseis e Bens Que Estão no Exterior? Veja o Que Pode Voltar”, *O Estado de S. Paulo*, 31 out. 2023, disponível em: <https://www.estadao.com.br/amp/ciencia/como-o-brasil-se-mobiliza-para-resgatar-fosseis-e-bens-que-estao-no-exterior-veja-o-que-pode-voltar/>, acesso em: 31 jan. 2024.

32. Renata Silva Almendra, “Museus, Modernidade e Colonialidade”, *Cadernos de Pesquisa do CDHIS*, vol. 29, n. 2, 2016.

seums, fazendo a pergunta retórica: seria a conservação do patrimônio um valor ocidental?³³ Entre as respostas possíveis está a de que o documento em questão é uma invocação à manutenção colonial ocidental.

Segundo a cientista política e ativista decolonial Françoise Vergès, o modelo atual de museu é um atestado da pilhagem e da destruição promovidas pelas potências coloniais. Em seu *Decolonizar o Museu: Programa de Desordem Absoluta*, ao longo de cinco capítulos redigidos em tom ensaístico e repletos de referências concretas, Vergès traça a gênese do “museu universal” até o século XVIII, auge do sistema escravista e marco do Iluminismo europeu. Com isso, a autora revela o museu não só como inventário de artigos, saberes e até restos mortais saqueados de outros povos, mas também como suposto símbolo da contribuição dos Estados colonialistas à educação e à proteção das riquezas de uma humanidade que se pretende universal. Para Vergès, o modelo atual de museu é, acima de tudo, propaganda ideológica, na medida em que esconde sua história de violência imperial justamente ao expô-la³⁴.

No que concerne à situação da América Latina, Bruno Brulon equaciona o problema.

A museologia na América Latina se estabeleceu dentro do pós-colonialismo, mas sem reconhecer, na maior parte do tempo, a colonialidade como elemento notável de seu *corpus* museológico. A obtenção do próprio conhecimento ainda era para ser realizada, pois a região estava em um processo contínuo de negociação e transculturação. Assim, observamos, na produção regional, sucessivas tentativas de estabelecer um pensamento próprio, com algumas características comuns, a partir de reflexões iniciadas no plano internacional³⁵.

33. Mariana Pimenta Bueno, “A Quem Pertence a Universalidade? O Patrimônio e o Museu à Luz da Teoria Pós-colonial”, *Revista Conjuntura Austral*, Porto Alegre, vol. 12, n. 59, pp. 61-72, jul.-set. 2021.

34. Françoise Vergès, *Decolonizar o Museu: Programa de Desordem Absoluta*, trad. Mariana Echalar, São Paulo, Ubu, 2023.

35. Bruno Brulon, “Conferência: O Museu Integral-integrado: Que Descolonização para os Museus da América Latina?”, *ICOM Brasil*, 5 out. 2020, disponível em: <https://www.icom.org.br/?p=2081>, acesso em: 31 jan. 2024.

Consoante Letícia Machado Haertel, os museus universais estão longe de serem esvaziados – o British Museum, por exemplo, possui um acervo de 8 milhões de objetos –, mas, de alguma forma, terão de se adaptar, diante dos novos tempos de combate ativo ao legado colonial que ainda existe nas instituições e nos países europeus³⁶. De acordo com Vergès, que é categórica ao definir o museu universal como uma instituição colonial, temos de nos perguntar o que seria um “pós-museu”, isto é, um espaço de exposição e transmissão que leve em conta análises críticas de arquitetura e história nas artes plásticas, um lugar onde as condições de trabalho daqueles que limpam, vigiam, cozinham, pesquisam, administram ou produzem sejam plenamente respeitadas e onde as hierarquias de gênero, classe, raça ou religião sejam questionadas³⁷. Nesse contexto, seria possível uma curadoria como dramaturgia em um museu universal? Sim, para questioná-lo! Vale reproduzir a noção de memória disruptiva, aplicável tanto à arte contemporânea como às relações internacionais.

O processo curatorial de Fabrícia Cabral de Lira Jordão culminou na exposição *Pequenos Gestos: Memórias Disruptivas*, realizada entre 2019 e 2020, no Museu de Arte Contemporânea do Paraná (MAC), em Curitiba. Considerando a curadoria um espaço de poder e disputas narrativas, ela se empenhou na decolonização de um museu de arte contemporânea cujas 1800 obras são majoritariamente assinadas por homens brancos das regiões Sul e Sudeste do Brasil. Segundo a curadora, as obras que reuniu, enquanto pequenos gestos, enunciam uma memória disruptiva, na medida em que trazem à tona os pressupostos coloniais – evolucionista, racista, imperialista, sexista etc. – embutidos em um projeto de modernidade nacional e artística, quer dizer, “a memória é disruptiva porque enuncia uma perspectiva anticolonial que tanto interrompe quanto atualiza no presente o projeto colonial implícito no ‘ideal moderno’”³⁸.

36. O Assunto: O Retorno dos Bens Culturais ao Brasil. [Locução de]: Natuza Nery. Entrevistadas: Letícia Machado Haertel e Isabel Seta. *GI*, 14 ago. 2023, *podcast*, disponível em: https://open.spotify.com/episode/2nFANwnia70C03WXihTXuj?si=JM4BZDNpRyK-S90ui_Azhow, acesso em: 18 mar. 2024.

37. Françoise Vergès, *op. cit.*, 2023.

38. Fabrícia Cabral de Lira Jordão, “Pequenos Gestos, Memórias Disruptivas: Revolver o Passa-

No âmbito da Cátedra José Bonifácio, entre 2022 e 2023, sob a coordenação de Susana Malcorra, sugeriu-se uma memória disruptiva do Mercosul, com o aumento da participação feminina na governança do bloco³⁹. Agora, sob a coordenação de Vasconcelos, sugere-se que o retorno de bens culturais à América Latina pode ser outro exemplo cristalino de ruptura nas relações internacionais, uma vez que já começou a interromper e atualizar os propósitos dos museus universais europeus, com base em um alinhamento e uma cooperação jamais vistos.

O retorno de bens culturais à América Latina

Em 2022, a Alemanha devolveu várias peças do acervo histórico dos Bronzes de Benin para a Nigéria, bem como artefatos para a Namíbia e restos mortais para a Nova Zelândia e o Havaí (Estados Unidos). Em 2023, a Indonésia e o Sri Lanka também receberam de volta artefatos mantidos há décadas nos Países Baixos. Logo, está em curso um movimento no mundo inteiro de retorno de itens culturais, históricos e científicos aos seus lugares de origem. Vale a pena abrir um parêntesis para a Grécia, que vem sendo tratada como país do Sul Global.

Um dos patrimônios mais antigos em disputa são os chamados Mármores do Parthenon, da Acrópole de Atenas. No começo do século XIX, a coleção de esculturas gregas com mais de 2,5 mil anos foi apropriada pelo embaixador britânico em Constantinopla, Thomas Bruce, e levada para o Reino Unido. As esculturas estão até hoje entre os maiores destaques da exposição permanente do British Museum, embora a Grécia requeira oficialmente a sua devolução desde 1832. Durante décadas, o governo britânico alegou que o país vizinho não dispunha de local apropriado para

do, Reescrever o Presente, Transformar o Futuro”, *Porto Arte: Revista de Artes Visuais*, Porto Alegre, vol. 25, n. 43, pp. 1-18, jan.-jun. 2020, cf. p. 15.

39. Eduardo Aleixo Monteiro, “A Participação Feminina na Governança Global: O Passado Presente da Ibero-América e a Memória Disruptiva do Mercosul”, em Susana Malcorra (coord.), Marina Gusmão de Mendonça e Fernando Blasco (orgs.), *Perspectiva Feminista para uma Nova Governança Global*, São Paulo, Edusp, 2022, pp. 321-337.

armazenar tamanho tesouro. Em 2009, depois de ampla reforma, o Museu da Acrópole, em Atenas (Grécia), foi reinaugurado com uma nova ala especialmente projetada para as esculturas que adornavam o Parthenon. Mesmo assim, as autoridades britânicas voltaram a negar um pedido do governo grego⁴⁰.

Com efeito, a repatriação de bens culturais é uma tendência internacional abraçada recentemente pelo Brasil. Essa tendência é fruto do debate sobre o impacto nefasto de séculos de imperialismo europeu nas culturas originais das Américas, da África e da Ásia. Em 2023, depois das campanhas bem-sucedidas pelo retorno do fóssil do dinossauro *Ubirajara jubatus*, que estava na Alemanha, e de um manto tupinambá, que estava na Dinamarca, o Brasil passou a integrar pela primeira vez o comitê subsidiário da convenção de 1970 da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), que é considerado um dos principais instrumentos jurídicos internacionais para a proteção de bens culturais.

O comitê é um órgão executivo responsável pela implementação e pelo monitoramento da convenção, também conhecida como Convenção Relativa às Medidas a Serem Adotadas para Proibir e Impedir a Importação, Exportação e Transferência de Propriedades Ilícitas dos Bens Culturais⁴¹, que define as diretrizes e prioridades dos 143 Estados-partes. A importância da convenção reside na proteção e na preservação do patrimônio cultural dos povos. Ela reconhece que o patrimônio é um elemento fundamental para a identidade e o desenvolvimento das sociedades e que o tráfico de bens representa uma ameaça significativa a esse patrimônio. A convenção foi adotada pela Unesco em 14 de novembro de 1970 e ratificada pelo Brasil em 1973.

O Brasil recuperou o *Ubirajara jubatus* em junho de 2023. Nos últimos anos, o fóssil do dinossauro tornou-se um símbolo do esforço brasileiro para recuperar itens contrabandeados para o exterior. O material fóssilífero havia sido contrabandeado do Brasil em 1995 e estava no Staatliches

40. Roberta Jansen, *op. cit.*, 2023.

41. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000160638>, acesso em: 12 ago. 2024.

Museum für Naturkunde Karlsruhe, na Alemanha. Agora, ele deve ficar no Museu de Paleontologia Plácido Cidade Nuvens, administrado pela Universidade Regional do Cariri, na cidade de Santana do Cariri (CE). O fóssil consiste em um holótipo, quer dizer, em uma peça única que serve de base para a primeira descrição, a descrição original de uma espécie. Muito embora tivesse o tamanho de uma galinha, o *Ubirajara jubatus* é o primeiro dinossauro não aviário encontrado nas Américas, já que data do período Cretáceo, ou seja, viveu há cerca de 110 e 115 milhões de anos, o que também faz dele o fóssil mais antigo encontrado na região da Bacia do Araripe, localizada na divisa entre Ceará, Piauí e Pernambuco⁴².

A Bacia ou Chapada do Araripe é uma região geológica que abriga nove sítios paleontológicos com registros de arte rupestre e fósseis de dinossauros e de outras espécies de animais, como peixes e insetos. A região atrai muitos pesquisadores estrangeiros, pois, além da grande quantidade de fósseis e da facilidade de escavá-los, há uma variedade de espécies do período Cretáceo, cujos registros são dos mais difíceis de encontrar com qualidade pelo mundo. Hoje em dia, os bens culturais mais visados no Brasil são os fósseis de animais pré-históricos, sobretudo dinossauros e répteis voadores, geralmente contrabandeados por interesse científico de paleontólogos de todo o mundo. Os fósseis, enquanto patrimônio cultural brasileiro, são protegidos pelos artigos 215 e 216 da Constituição Federal, quer dizer, são bens públicos inalienáveis, que, portanto, não podem ser comercializados⁴³.

Quanto ao manto tupinambá, foi doado para o Museu Nacional, no Rio de Janeiro (RJ), pelo Nationalmuseet, na Dinamarca. O artefato, que estava em um museu de Copenhague há mais de três séculos, retornou ao Brasil em 2024. Vale lembrar que ainda existem dez outros mantos tupinambás de localização conhecida nos museus da Europa. Os tupinambás

42. Leonardo Igor de Sousa, “A Volta do Ubirajara: Conheça a História do Fóssil Cearense Devolvido ao Brasil Após Quase 30 Anos na Alemanha”, *GI*, 11 jun. 2023, disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2023/06/11/a-volta-do-ubirajara-conheca-a-historia-do-fossil-cearense-devolvido-ao-brasil-apos-quase-30-anos-na-alemanha.ghtml>, acesso em: 18 mar. 2024.

43. Brasil, *op. cit.*, 2016.

foram um dos primeiros povos indígenas a ter contato com os europeus. Enfrentaram guerras de extermínio, escravização, conversão religiosa e imposição da língua portuguesa. Os mantos eram enviados à Europa por missionários jesuítas, roubados como espólio de guerra ou trocados em um comércio desigual que favorecia os colonizadores. O manto em questão, considerado extremamente raro e bem preservado, mede cerca de 1,8 metro e é feito com penas vermelhas do pássaro guará, costuradas em uma malha por meio de técnica ancestral do povo tupinambá, um saber que está quase extinto. A peça não é apenas um artefato ou uma obra de arte para os tupinambás, eles o consideram um ancestral, a ponto de afirmarem que podem ouvi-lo e que o pássaro de penas vermelhas, que andava sumido, voltou a aparecer, com o anúncio do retorno do item ao Brasil⁴⁴.

Conforme registra a pesquisadora, ativista e escritora baiana, pertencente ao povo tupinambá, Jade Lobo, a cacique Valdelice, uma das principais lideranças femininas da Bahia, responsável por mais de catorze aldeias e mais de novecentas famílias, questiona o motivo pelo qual o manto sagrado do seu povo, originário de Olivença, em Ilhéus, vai permanecer no Rio de Janeiro. O manto foi reconhecido nos anos 2000 pela mãe da cacique, Amotara, que desde então solicitou a sua devolução. Da mesma forma que a mãe, Valdelice considera o manto um ancestral que precisa retornar ao território. Segundo ela, o manto, que representa a história e a luta do povo tupinambá, deve ser tratado como um ser vivo e não como um simples objeto. Nesse sentido, a permanência do manto no Rio de Janeiro, longe do seu território e da sua comunidade, configuraria um desrespeito à cultura indígena e uma violação aos direitos dos povos originários. A cacique segue lutando pelo retorno do manto sagrado ao seu local de origem, onde possa ser honrado e respeitado como parte essencial da identidade e da cultura tupinambá, mas tem seu apelo ignorado pelas autoridades e pelas universidades. Para o povo tupinambá, o manto

44. Isabel Seta, “Raríssimo Manto Tupinambá Que Está na Dinamarca Será Devolvido ao Brasil; Peça Vai Ficar no Museu Nacional”, *GI*, 28 jun. 2023, disponível em: <https://g1.globo.com/ciencia/noticia/2023/06/28/rarissimo-manto-tupinamba-que-esta-na-dinamarca-sera-devolvido-ao-brasil-peca-vai-ficar-no-museu-nacional.ghtml>, acesso em: 31 jan. 2024.

é uma prova viva da resistência, que pode, inclusive, ajudar no processo de demarcação do território⁴⁵.

No que concerne aos valores do fóssil e do manto, reitere-se, o que interessa é o significado, não o suporte. O fóssil consiste em um holótipo, porque serve de base para a descrição e a identificação da espécie, tendo uma importância ímpar para a paleontologia brasileira; ao passo que o manto é não só um ancestral para o povo tupinambá, mas também, consoante já afirmou em nota o Museu Nacional, um ícone da história do Brasil e de sua antropologia. Especificamente sobre o retorno desses bens culturais ao seu local de origem, a situação do fóssil, sem dúvida, está muito mais bem resolvida do que a do manto, pois este, a princípio, não ficará em Ilhéus, enquanto aquele ficará no Cariri.

Conclusão

Denunciar a relação entre os museus universais europeus e os crimes coloniais é essencial, porém insuficiente. Cumpre tomar – como se começou a tomar – uma série de medidas a respeito. É preciso decolonizar o museu, a começar pelo processo curatorial. Entre os vários caminhos possíveis, está uma curadoria como dramaturgia, que seja empática, colaborativa, atenta à emancipação e necessariamente decolonial. Uma curadoria que questione a ideia de museu universal e que efetivamente possa ter lugar dentro ou fora dele, em países europeus ou latino-americanos, no Ocidente ou no Sul Global, no Sudeste ou no Nordeste do Brasil.

Com efeito, a permanência do manto tupinambá no Rio de Janeiro e não em Ilhéus é a prova de que os brasileiros ainda não superaram a Questão Nordeste de Furtado, de que ainda se reproduz a Questão Meridional de Gramsci. Portanto, é preciso pensar e combater urgentemente o que nos leva a reproduzir no Brasil – e, por extensão, na América Latina – o

45. Jade Lobo, “Por Que o Manto Tupinambá Ficará no Rio de Janeiro?”, *Jornal Correio*, 19 abr. 2024, disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/colunistas/por-que-o-manto-tupinamba-ficara-no-rio-de-janeiro-0424>, acesso em: 19 abr. 2024.

tratamento que recebemos de muitos países europeus. É preciso pensar e combater urgentemente o que nos faz reproduzir narrativas coloniais. Que esse combate seja a nossa utopia realizável.

Novo pacto sobre migração, regulamentos de Dublin e de Schengen e asilo na União Europeia: percepções europeias e latino-americanas em um mundo pós-hegemônico e policêntrico¹

KARL-ALBERT DINIZ-DE-SOUZA²

Introdução

O mundo testemunha uma era de mobilidade humana sem precedentes, vinculada a demandas de mão de obra, crises econômicas, pobreza arraigada, instabilidade política, conflitos raciais e de gênero e perseguição política.

1. Este artigo é dedicado a Fernando Augusto Albuquerque Mourão (1934-2017) e a José Roberto Franco da Fonseca (1935-2006). Mourão foi professor da Universidade de São Paulo (USP) e um dos primeiros intelectuais, no Brasil, a defender a necessidade de uma perspectiva decolonial nas relações internacionais, dentro do contexto do processo impulsionado, a partir de 1967, quando a premência da atualidade política se impunha pela vivência de acadêmicos brasileiros nos movimentos de independência e do nacionalismo africano. Fonseca foi professor do Departamento de Direito Internacional da USP, lecionou, por décadas, a disciplina de pós-graduação Organizações Internacionais de Integração Econômica na América Latina, África e Ásia. Em suas aulas, ele concedia, valorizava e oferecia o protagonismo para pessoas imigrantes, pessoas refugiadas e alunos africanos e latino-americanos. Mourão e Fonseca foram *avant-garde* em diversos temas de relações internacionais e de direito internacional, defensores de uma visão de valorização do Sul Global, de uma governança policêntrica, quando quase nenhum intelectual ainda discutia essas perspectivas.
2. Doutor em diversidade pelo Programa de Pós-graduação em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades (PPGHDL/Diversitas) da Universidade de São Paulo (USP); graduado em direito e história pela USP; professor universitário de direito internacional e direitos humanos. Membro dos grupos de pesquisa credenciados junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq): Grupo de Pesquisa da Cátedra José Bonifácio (USP); Grupo de Estudos sobre os BRICS (GEBRICS/USP); Grupo de Estudos sobre Migração e Refúgio na América do Sul, em Países Árabes, na África e no Sul Global (USP); e Grupo de Estudos sobre Zonas Livres de Armas Nucleares no Contexto da Segurança Internacional do Século XXI: Contribuições, Desafios e Perspectivas Futuras (UFABC). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1611-3312>.

A bibliografia sobre migração e refúgio está fortemente calcada na perspectiva eurocêntrica, ocidental e colonial e é produzida com base no referencial teórico do Norte Global (NG). Os acadêmicos ocidentais que tratam de migração e refúgio trabalham com uma categorização baseada em divisões binárias³, como protetor e protegido. Essas categorizações estão apoiadas em noções ocidentais e europeias que relacionam segurança humana, vinculada à noção da existência do Estado-nação de Westfália, como centro da segurança. Nesse contexto, a população imigrante e refugiada é apresentada como ameaça.

O presente artigo realiza uma revisão da bibliografia sobre imigração e refúgio e verifica os conceitos de hospitalidade, santuário e solidariedade. Em seguida, são introduzidos dois institutos teóricos alternativos à visão europeia ocidental, como o *buen vivir* (BV)⁴ e o *ubuntu*⁵. Segundo Alberto Acosta⁶, o conceito de BV propõe uma mudança civilizatória, pois é “um caminho que deve ser imaginado para ser construído por cada sociedade, com fins de mudar este mundo e construir democraticamente outro que seja sustentável, justo, igualitário, livre e seguramente mais humano”.

A América Latina (AL) e a União Europeia (UE) têm a vontade política de aproximar e harmonizar políticas comuns em foros internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU). Nesse sentido, Álvaro Vasconcelos⁷ conduziu os trabalhos da Cátedra José Bonifácio, do Instituto de

3. Convidados e estranhos; anfitrião e hóspede; migrante e cidadão; estrangeiro e nacional; hospitalidade condicional e hospitalidade incondicional, por exemplo.
4. *Buen vivir* (BV) é uma visão de mundo distinta da ordem internacional liberal institucionalizada, fundamentada nas noções de cosmovisão andina, enunciados no Sul Global e subalternizados por mais de cinco séculos de colonialidade.
5. Para os africanos, *ubuntu* é a capacidade humana de compreender, aceitar e tratar bem o outro, uma ideia semelhante à do amor ao próximo. O termo significa generosidade, solidariedade, compaixão com os necessitados e desejo sincero de felicidade e harmonia entre os seres humanos.
6. Alberto Acosta, “O *Buen Vivir*: Uma Oportunidade de Imaginar Outro Mundo”, em C. M. Sousa (org.), *Um Convite à Utopia*, Campina Grande: EDUEPB, 2016, pp. 203-233, cf. p. 230, disponível em: <https://books.scielo.org/id/kcdz2/pdf/sousa-9788578794880-06.pdf>, acesso em: 11 maio 2024.
7. Intelectual português, opositor ao regime do Estado Novo em Portugal e à guerra colonial portuguesa. Diretor do Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia (UE) entre

Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP), de forma a apagar distanciamentos, ultrapassar diferenças e aproximar similitudes capazes de estruturar uma visão harmônica e conjunta sobre questões globais e governança global (GG). Para o catedrático, os recentes conflitos na Ucrânia e no Oriente Médio parecem indicar um distanciamento das opiniões públicas europeias e latino-americanas. Esse distanciamento pode ser interpretado como reflexo da “clivagem Norte Global-Sul Global, do que são também exemplo as dificuldades em torno do acordo UE-Mercosul [Mercado Comum do Sul] e o seu anexo ambiental”⁸.

Este artigo surgiu no contexto das atividades acadêmicas da Cátedra José Bonifácio. O catedrático Vasconcelos⁹, por meio da sua trajetória política e acadêmica, demonstrou que a política externa e a diplomacia já não mais se circunscrevem aos diplomatas tradicionais, agora incluem muitos outros atores, além dos Estados-nações, como representantes da sociedade civil. O catedrático desenvolveu as atividades da cátedra nos moldes de uma negociação internacional, em que se podem notar seus esforços e bons ofícios empregados para possibilitar a construção conjunta entre europeus e latino-americanos, sobre temas atuais de GG, incluindo migração e asilo.

Análise decolonial sobre estudos de migração global

Independentemente das questões levantadas, o que sobressai é a permanência de como são tratados os deslocados forçados. Em artigo anterior¹⁰, destacamos que as pessoas imigrantes e, sobretudo, as pessoas em situação

maio de 2007 e maio de 2012. Realizou palestras e concedeu entrevistas no marco temporal dos trabalhos da Cátedra José Bonifácio 2023-2024.

8. Álvaro Vasconcelos, em discurso de posse na Cátedra José Bonifácio 2023-2024, 14 dez. 2023.
9. Intelectual português, opositor ao regime do Estado Novo em Portugal e à guerra colonial portuguesa. Diretor do Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia (UE) entre maio de 2007 e maio de 2012.
10. Karl-Albert Diniz-de-Souza, “Políticas Públicas para la Población en Situación de Refugiada: Migraciones Globales y Diálogo Intercultural”, *Cuadernos del CLAEH*, vol. 40, n. 114, pp.

de refugiadas¹¹ são indivíduos submetidos continuamente a mecanismos de evacuação. A pessoa em situação de refugiada é tratada como uma excluída de direito que deve, a médio prazo, ser expulsa, de fato, dos territórios nacionais ou tratada como “invisível” ou “não sujeito de direito”, se não evacuada. Nesse contexto, os mecanismos de evacuação são significativos, tanto implícitos (representados pelo envio aos abrigos, pela expulsão, em geral de forma violenta, e pelo reenvio para suas cidades de origem, munidos de um reembolso simbólico) quanto explícitos (mecanismos de controle fronteiriço e de hostilidade pela população local, que age com preconceito e xenofobia).

O artigo não pretende analisar todas as vinculações e os desdobramentos do conceito de decolonial nas relações internacionais. Para sermos mais precisos, o recorte tem como foco os estudos de migração global e não todos os temas de relações internacionais e migração.

A academia, no marco teórico de estudos decoloniais na área de relações internacionais, dialoga com conceitos alternativos, não europeus e não ocidentais, quando analisa os estudos sobre migração internacional. Para conseguir viabilizar essa proposta, Harald Bauder, Nick Dreher, Omar Lujan e Oluwafunmilayo Asolo¹² reforçam suas reflexões teóricas nos conceitos de hospitalidade, santuário e solidariedade. Além disso, apresentam os conceitos alternativos de *bv*, da cultura latino-americana, e *ubuntu*, da cultura africana, para conceituar a inclusão de migrantes e refugiados de uma forma não eurocêntrica e não securitizada. Para os autores¹³, a partir do século XXI, o campo dos estudos de migração incorporou perspectivas

427-440, 2021, disponível em: <https://ojs.claeh.edu.uy/publicaciones/index.php/cclach/article/view/488>, acesso em: 26 abr. 2024.

11. Neste artigo, é utilizada a expressão “pessoas em situação de refugiadas”. Com a expressão, pretende-se criar um espaço de expressão decolonial, capaz de superar discursos estigmatizantes e valorizar a pessoa vítima de refúgio obrigatório, objeto de situações históricas de exclusão, nomeadamente em ambientes urbanos.
12. Harald Bauder, Nick Dreher, Omar Lujan e Oluwafunmilayo Asolo, *Decolonizing Migration Studies: The Case of Hospitality, Sanctuary, and Solidarity*, Toronto, Toronto Metropolitan Centre for Immigration and Settlement/CERC in Migration and Integration at Toronto Metropolitan University, 2023 (Working Papers Series, 2023/03).
13. *Idem*, p. 2.

decoloniais. Entretanto, o NG, com base na afirmação da soberania em seu território, tem securitizado suas políticas e práticas de asilo e criminalizado as pessoas do Sul Global (SG) por meio de uma prática que enfatiza a continuidade histórica das relações coloniais relacionadas à migração humana. Apesar dessa crítica decolonial, perspectivas, teorias e conceitos eurocêntricos continuam a perpetuar o colonialismo no campo dos estudos de migração. Segundo os estudiosos canadenses, “a alternativa para mudar essa análise passa por incluir a perspectiva de análise a partir dos conceitos de hospitalidade, santuário e solidariedade, com foco na escala urbana, em detrimento da análise baseada no Estado-nação”¹⁴.

Essas reflexões de grupos de estudo e pesquisa da Toronto Metropolitan University¹⁵ oferecem a construção de uma ponte entre os estudos clássicos ocidentais e as recentes reflexões decoloniais. O termo *hospitalidade*, na cultura greco-romana clássica, refere-se a habitações especificamente destinadas para uso de viajantes, associando a prática da hospitalidade à virtude. No século XVI, o teólogo Francisco de Vitória associou a hospitalidade a parte do direito natural. Nesse contexto, a hospitalidade ficou caracterizada como o direito de permanência no território e foi interpretada como uma justificativa para a colonização. Para Bauder, Dreher, Lujan e Asolo, na Grécia, a hospitalidade ritualizada desenvolveu-se como uma instituição política que visava proteger e apresentar o estrangeiro na cidade sem tratá-lo como igual. Entretanto, a hospitalidade romana mudou de uma relação recíproca para uma relação de patrocínio, sendo associada a uma identificação binária de todos os estrangeiros como inimigos ou romanos. Ainda de acordo com os autores, a hospitalidade “foi reservada para romanos. Inversamente, as formas medievais e cristãs de hospitalidade equiparavam-se à caridade, como um dever incondicional de ajudar os pobres merecedores”¹⁶.

14. *Idem*, p. 1 (tradução nossa).

15. *Idem*.

16. *Idem*, p. 2 (tradução nossa).

A análise decolonial sobre hospitalidade de Gerasimos Kakoliris¹⁷ discute a classificação ocidental de hospitalidade como lei natural. Segundo ele, os estudos decoloniais sobre migração se baseiam na tese defendida por Jacques Derrida (1930-2004). Kakoliris “questiona a plausibilidade da hospitalidade incondicional e enfatiza a lacuna entre a hospitalidade incondicional e a aplicação prática da hospitalidade”¹⁸. Outro autor decolonial, James A. Chamberlain comenta que “os esforços de Derrida para vincular a hospitalidade às dinâmicas de poder e desapropriação representam um ponto focal atual nas pesquisas sobre migração em hospitalidade”¹⁹.

Já segundo Bauder, Dreher, Lujan e Asolo, Derrida critica a abordagem filosófica ocidental que estabelece uma análise binária entre formas condicionais e incondicionais de hospitalidade. A tese defendida por Derrida demonstra que na prática a hospitalidade é sempre condicional, com limitações aos direitos de residência, com o foco em desconstruir a relação binária de poder que distingue anfitrião e hóspede. Derrida também “desloca a escala da hospitalidade do Estado-nação para a cidade”²⁰.

A produção acadêmica migratória desenvolve, também, o conceito de santuário de forma igualmente eurocêntrica ao de hospitalidade. Segundo Bauder, Dreher, Lujan e Asolo, historicamente, esse conceito tem sido associado a várias tradições religiosas, incluindo budismo, cristianismo, islamismo, judaísmo, hinduísmo e siquismo. No entanto, é mais frequentemente relacionado à tradição cristã. A literatura migratória vincula santuário às práticas asilares entre as igrejas cristãs; o santuário da igreja remonta à antiga lei romana e foi praticado na Europa medieval. A análise contemporânea de santuário para migrantes e refugiados é frequentemente associada à escala urbana. Nesse contexto, santuário na escala urbana é

17. Gerasimos Kakoliris, “Jacques Derrida on the Ethics of Hospitality”, em Elvis Imafidon (org.), *The Ethics of Subjectivity: Perspectives Since the Dawn of Modernity*, Londres, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 144-156, cf. p. 147.

18. *Idem*, p. 147 (tradução nossa).

19. James A. Chamberlain, “Responsibility for Migrants: From Hospitality to Solidarity”, *Political Theory*, vol. 48, n. 1, pp. 57-83, cf. p. 66 (tradução nossa), disponível em: <https://doi.org/10.1177/0090591719877543>, acesso em: 27 abr. 2024.

20. Harald Bauder, Nick Dreher, Omar Lujan e Oluwafunmilayo Asolo, *op. cit.*, 2023, p. 3 (tradução nossa).

enquadrado como um conjunto de políticas e práticas que estabelece uma oposição binária entre santuário e o estado territorial hegemônico. Desse modo, de acordo com os autores, “a distinção binária entre o Estado e a cidade reflete uma visão eurocêntrica de concepção territorial, com tendência à clássica categorização dualista”²¹.

Integrantes do Toronto Metropolitan Centre for Immigration and Settlement, Bauder, Dreher, Lujan e Asolo defendem a tese de que a visão decolonial de estudos de migração começa por analisar o tema a partir da aplicação dos conceitos de hospitalidade, santuário e solidariedade. Entretanto, segundo eles, é necessário oferecer um enquadramento teórico alternativo, introduzindo conceitos do sg. O primeiro movimento é analisar o conceito latino-americano de *bv*, o segundo é revisar o conceito africano de *ubuntu*. O conceito de *bv* tem origem nos princípios indígenas andinos de harmonia entre o indivíduo, a sociedade e a natureza, descrito como uma “abordagem biocêntrica, holística, de bem-estar [...] cosmologias e influenciado pelo discurso político destinado a enfatizar o conhecimento das tradições indígenas”²².

Ainda segundo Bauder, Dreher, Lujan e Asolo, o *bv* pode ajudar a complementar as noções ocidentais de hospitalidade, santuário e solidariedade ao entender migrantes e refugiados em relação a, e não isolados de, natureza, terra, espiritualidade e uma abordagem comunitária da sociedade. As abordagens do *bv* são “distintas do conhecimento ocidental enraizado nas ideias ocidentais de modernidade e emergiram como expressões de esforços decoloniais e tentativas de fortalecer as identidades culturais na região”²³.

Estudos decoloniais de migração²⁴ também indicam que as visões de mundo andino desafiam a teoria ocidental, as práticas coloniais e as formas eurocêntricas de separar a razão da natureza. A produção acadêmica sobre hospitalidade, santuário e solidariedade sobre migrantes e pessoas

21. *Idem*, p. 4 (tradução nossa).

22. *Idem*, p. 5 (tradução nossa).

23. *Idem*, p. 6 (tradução nossa).

24. *Idem*, p. 8.

em situação de refúgio enfoca a inclusão desse coletivo, unicamente, na participação social e política e no acesso a direitos e serviços, mas negligencia a relação e a proteção da natureza e da terra. Para Bauder, Dreher, Lujan e Asolo, o conceito de *bv* complementa a perspectiva ocidental ao adicionar “uma dimensão ecológica e espiritual, reforçando o direito das pessoas migrantes e refugiadas a desenvolver conexões com a terra e o ambiente natural onde vivem”²⁵, além do Estado-nação.

Segundo Anibal Quijano²⁶, o *bv* não é conceituado em forma de hierarquias sociais e relações entre indivíduos, mas como uma forma de estar com os outros como parte de uma unidade de vida composta de todas as formas da existência, incluindo as pessoas migrantes e pessoas refugiadas, considerando-as “como parte intrínseca da comunidade, do ambiente natural e da terra, e implicando, necessariamente, numa relação de igualdade e interdependência para promover uma abordagem mais inclusiva e menos eurocêntrica”²⁷. O autor reforça que *bv* vai além das noções ocidentais de hospitalidade, santuário e solidariedade, uma vez valoriza mais a ligação à terra do que ao conceito de Estado-nação territorial.

Outra contribuição decolonial, de acordo com Bauder, Dreher, Lujan e Asolo, *ubuntu* é um conceito pan-africano que orienta muitos modos de vida dos povos africanos, baseado na crença de que:

[...] uma pessoa somente pode ser uma pessoa através de outras pessoas. [...] *Ubuntu* implica que as pessoas estão unidas em uma delicada teia de interdependências que enfatiza valores relacionados a natureza humana, humanidade, conectividade e consciência coletiva para cultivar uma sociedade pacífica, produtiva, ética e sustentável²⁸.

25. *Idem*, p. 6 (tradução nossa).

26. Anibal Quijano, “Coloniality and Modernity/Rationality”, *Cultural Studies*, vol. 21, n. 2-3, pp. 168-178, 2007, cf. p. 169.

27. *Idem*, p. 170 (tradução nossa).

28. Harald Bauder, Nick Dreher, Omar Lujan e Oluwafunmilayo Asolo, *op. cit.*, 2023, p. 7 (tradução nossa).

Segundo Barbara Nussbaum²⁹, no contexto da migração, o conceito de *ubuntu* promove a conexão e as relações humanas dentro das comunidades com experiências compartilhadas de migração, deslocamento e diáspora, sendo que a unidade resultante entre locais e forasteiros fornece um suporte para a paz, a harmonia, a justiça e a liberdade, com base na diversidade social. Para a autora, esse conceito encoraja todos a abraçar convidados e estranhos e:

[...] ao contrário do eurocêntrico ponto de vista que enfatiza o individualismo, a perspectiva africana relacionada ao *ubuntu* defende harmonia e coletividade, nos princípios de não discriminação, não penalização, não devolução e flexibilidade de movimento de refugiados para facilitar a interação com as comunidades de destino³⁰.

Ainda para Nussbaum, os valores e princípios do *ubuntu* desafiam as noções eurocêntricas de segurança humana que colocam o Estado-nação no centro de segurança. Em contraste, *ubuntu* coloca o ser humano no centro dos esforços de segurança. A autora defende que, nesse contexto, “a segurança humana implica o fornecimento de proteção a indivíduos e comunidades que estão em risco por causa de eventos fora de seu controle, de uma forma institucionalizada, responsável e preventiva, em vez de episódica, rígida e reativa”³¹.

Em vez de substituir os conceitos de hospitalidade, santuário e solidariedade, sugerimos posicioná-los em diálogo com *bv* e *ubuntu*. Ao fazê-lo, procuramos abrir a possibilidade de trazer outras formas de conhecimento para a discussão acadêmica de inclusão de migrantes e refugiados. Existem outros conceitos fora da tradição europeia que podem direcionar estudos sobre migração e asilo que contribuem para o desenvolvimento de novas ideias de inclusão de migrantes e refugiados, sem precisar passar, necessariamente, pela securitização do tema, como faz a UE, nos termos do Novo

29. Barbara Nussbaum, “African Culture and *Ubuntu*: Reflections of a South African in America”, *Perspectives*, vol. 17, n. 1, pp. 1-12, 2003, cf. p. 7.

30. *Idem*, p. 7 (tradução nossa).

31. *Idem*, p. 8 (tradução nossa).

Pacto sobre Migração e Asilo (NPMA), do Regulamento de Dublin (RD) e do Regulamento de Schengen (RS).

Novo Pacto sobre Migração e Asilo, Regulamento de Dublin e Regulamento de Schengen

Ao final de 2023, a UE chegou a um acordo político para adoção do NPMA. Embora o pacto precise passar pelo aval de seu conselho e pelo Parlamento Europeu, a atual perspectiva é que comece a vigorar em 2024. O NPMA é fruto de uma proposta para substituir o RD, que é o atual sistema migratório europeu, estabelecido em 1990.

Um dos principais objetivos do RD é impedir que um candidato apresente pedido de migração a vários Estados-membros. Outro objetivo é reduzir o número de candidatos de asilo “em órbita”, aqueles que são transportados de um Estado-membro para outro. O país onde o candidato de asilo fizer o primeiro requerimento é responsável por aceitar, ou rejeitar, a candidatura, e o candidato está proibido de reiniciar o processo em outra jurisdição, sob pena de a candidatura ser, obrigatoriamente, rejeitada de forma tácita, de modo a evitar um fenômeno considerado ilegal e designado como compras de asilo (*asylum shopping*).

Em 2015, durante a crise europeia de refugiados e imigrantes sírios, a Hungria afirmou estar sobrecarregada de candidaturas de asilo e anunciou que não receberia mais candidatos que cruzassem suas fronteiras em direção a outros Estados-membros da UE e que tampouco ficariam sob custódia, como deveria ocorrer de acordo com o RD. Também em 2015, a Alemanha decidiu fazer uso excepcional da “cláusula de soberania” para processar as candidaturas de asilo de sírios, pelas quais não seria responsável, segundo os critérios do RD.

Entretanto, para buscar algumas respostas, é preciso entender o tratamento diferenciado oferecido pela UE aos imigrantes e refugiados ucranianos. O número de pessoas deslocadas à força na Europa aumentou após o início do conflito entre Rússia e Ucrânia. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) divulgou que, “Doze meses após a inva-

são russa na Ucrânia, mais de 13 milhões de pessoas permanecem longe de suas casas, incluindo quase 8 milhões de refugiados em toda a Europa e mais de 5 milhões de deslocados internos na Ucrânia”³².

Frente a esses dados e ao contexto descrito, o Conselho Europeu adotou um ato de execução (decisão de execução UE-2022/382), que declarou a existência de um fluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia, nos termos da diretiva 2001/55/CE³³, que tem por efeito aplicar uma proteção temporária. A resposta da UE foi imediata e utilizou o instrumento europeu que tinha sido adotado em 2001. Nesse contexto, vale ressaltar que se trata do primeiro caso em que uma decisão desse tipo foi adotada no contexto da citada diretiva.

No entanto, é importante examinar criticamente a solução encontrada e questionar por que razão não foi adotada em casos anteriores de fluxo maciço de pessoas para a UE. Segundo Sergio Carrera e colaboradores³⁴, quando confrontada com a chegada em grande quantidade de refugiados de outros países, como a Síria, em 2015, a resposta da UE não foi abrir as fronteiras, mas fechá-las. Segundo os autores, naquela oportunidade a UE geriu a chamada crise migratória de 2015 adotando um acordo de migração com a Turquia, que acolheu mais de 4 milhões de refugiados.

No caso da crise de refugiados da Ucrânia, país que faz fronteira terrestre direta com Romênia, Polônia, Eslováquia e Hungria, não existe nenhum terceiro país com o qual a UE pudesse fazer um acordo de migração para impedir a chegada de refugiados, ainda segundo Carrera e colaboradores. Nesse contexto, as ações da UE foram desenvolvidas de forma diferenciada, de acordo com a origem dos refugiados. A aplicação do RS facilitou o grande ingresso de refugiados ucranianos, que represen-

32. ACNUR Brasil, “Um Ano Após Invasão Russa, Insegurança Dificulta Intenções de Retorno de Ucranianos, Diz ACNUR”, 23 fev. 2023, disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2023/02/23/um-ano-apos-invasao-russa-inseguranca-dificulta-intencoes-de-retorno-de-ucranianos-diz-acnur/>, acesso em: 11 abril. 2024.

33. A diretiva foi aprovada em 2001 após a Guerra Civil instaurada no território da antiga República Socialista Federativa da Iugoslávia, que ocorreu entre 1991 e 2001. Está em vigor desde 7 de agosto de 2001, mas nunca havia sido invocada até 2022.

34. Sergio Carrera, Meltem Ineli Ciger, Lina Vosyliute e Leiza Brumat, *The EU Grants Temporary Protection for People Fleeing War in Ukraine*, Bruxelas, CEPS, 2022 (CEPS Policy Insights, 9).

tam uma migração com origem e destino no NG. Entretanto, as demandas de ingresso de refugiados com origem no SG no NG foram conduzidas no marco legal e institucional das estritas regras do RD e do RS, com o endurecimento das regras no contexto do NPMA.

O conflito entre Rússia e Ucrânia gerou uma alteração na aplicação do RS sobre segurança europeia. Nesse sentido, a aplicação do RS diferenciada para refugiados ucranianos desenvolve-se no contexto da migração norte-norte.

Análise do tratamento europeu para a migração norte-norte

A guerra entre Rússia e Ucrânia exige uma nova postura, principalmente no que se refere à atual crise de refugiados e aos seus desdobramentos sobre a SE. Neste momento, poucas pesquisas se voltam à premissa de que a guerra pode se tornar, mais uma vez, um instrumento para mudar as fronteiras geopolíticas e que a UE securitizou o tema relativo a migração e asilo. Nesse sentido, os trabalhos de Taras Kuzio e Paul D’Anieri³⁵, Katri Pynnöniemi e András Rácz³⁶, Edward Lucas e Peter Pomeranzev³⁷, Christopher Paul e Miriam Matthews³⁸, Felipe Loureiro³⁹, Suzana de S. L.

35. Taras Kuzio e Paul D’Anieri, *The Sources of Russia’s Great Power Politics: Ukraine and the Challenge to the European Order*, Bristol, E-International Relations, 2018.

36. Katri Pynnöniemi e András Rácz (orgs.), *Fog of Falsehood: Russian Strategy of Deception and the Conflict in Ukraine*, Helsinki, The Finnish Institute of International Affairs, 2016, disponível em: https://www.fiaa.fi/wp-content/uploads/2017/01/fiareport45_fogoffalsehood.pdf, acesso em: 20 jun. 2024.

37. Edward Lucas e Peter Pomeranzev, *Winning the Information War: Techniques and Counter-strategies to Russian Propaganda in Central and Eastern Europe*, Londres, Legatum Institute, 2016.

38. Christopher Paul e Miriam Matthews, *The Russian ‘Firehose of Falsehood’ Propaganda Model: Why It Might Work and Options to Counter It*, Santa Monica, Rand Corporation, 2016, disponível em: <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE198.html>, acesso em: 10 abr. 2024.

39. Felipe Loureiro, “Reflexões sobre a Longa História de Construção Nacional Russa e Ucrâniana: Do Principado de Kiev ao Governo de Volodymyr Zelensky”, em Felipe Loureiro (org.), *Linha Vermelha: A Guerra da Ucrânia e as Relações Internacionais do Século XXI*, Campinas, Editora da Unicamp, 2022. pp. 47-68.

Velasco⁴⁰ e Craig D. Smith⁴¹ relacionam as questões teóricas à problemática contemporânea.

O conflito entre Rússia e Ucrânia transformou as relações entre a Rússia e o Ocidente naquilo que alguns teóricos de relações internacionais chamam de “nova guerra fria”. Nesse contexto, autores como Kuzio e D’Anieri⁴² analisam a questão teórica da relação entre a política global das grandes potências como um desafio à SE a partir dessa guerra. Para os autores, a “nova guerra fria” é resultado da compreensão do Ocidente sobre “os processos das anexações e intervenções russas, sobre a interferência de Moscou em eleições ao redor do mundo, sobre os desdobramentos da guerra cibernética, sobre a política de desinformação e disseminação de *fake news* e sobre o apoio aos populistas de direita”⁴³.

Olena Fedjuk e Marta Kindler⁴⁴ afirmam que o conflito na Ucrânia fornece um estudo de caso para explorar como as mudanças geopolíticas na Europa contribuíram para a mudança na forma de migração. Segundo as autoras, “o papel geopolítico da Ucrânia continua sendo determinado por sua localização entre a fronteira oriental da UE e a Rússia e pela rota de vários gasodutos importantes que ligam a Rússia e a UE”⁴⁵.

Segundo Smith, a liderança global pragmática implica recalibrar as compensações internas e externas das medidas do RS aproveitando as novas estruturas de oportunidades para o reassentamento internacional de refugiados. Em vez de se concentrar em medidas compensatórias securitizadas, que claramente falharam em grande parte, a liderança implica repensar os mecanismos de compartilhamento de encargos em escala global,

40. Suzana de Souza Lima Velasco, *Imigração na União Europeia uma Leitura Crítica a partir do Nexo entre Securitização, Cidadania e Identidade Transnacional*, Campina Grande, EDUEPB, 2014.

41. Craig Damian Smith, *Malignant Europeanization: Schengen, Irregular Migration Governance, and Insecurity on Europe’s Peripheries*, tese de doutorado, Toronto, Department of Political Science, University of Toronto, 2017.

42. Taras Kuzio e Paul D’Anieri, *op. cit.*, 2018, p. 8.

43. Taras Kuzio e Paul D’Anieri, *op. cit.*, 2018, p. vi (tradução nossa).

44. Olena Fedjuk e Marta Kindler (orgs.), *Ukrainian Migration to the European Union: Lessons from Migration Studies*, [s.l.], Springer Cham, 2016, p. 12, disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-41776-9>, acesso em: 10 mar. 2024.

45. *Idem*, p. 2 (tradução nossa).

umentando significativamente o reassentamento internacional de refugiados reconhecidos. Para o autor, “essas políticas são as menos prováveis, dado o risco político, a política interna e intraeuropeia, as trajetórias no regime internacional de refugiados e as falhas do multilateralismo”⁴⁶.

O RS e a crise de refugiados ucranianos criam um grande ponto de debates e pesquisa, na medida em que está vinculado com a securitização da imigração, ou seja, a identificação, ou não, do imigrante como uma ameaça à área de segurança da Europa. De acordo com Smith, insegurança e regressão em torno das periferias da Europa são comprovadamente causadas pelas medidas compensatórias do RS, nas quais se baseia o projeto europeu. Para o autor, “os efeitos não são simplesmente externalidades negativas das escolhas de política externa. Elas estão enraizadas no projeto de integração regional, que pode ser caracterizado como europeização maligna”⁴⁷.

A criação, a implantação e a aplicação do RS tiveram como objetivo garantir a segurança dentro do espaço europeu sem fronteiras internas. Segundo Velasco⁴⁸, a securitização está presente desde a concepção das regras e, ao tratar de segurança, a convenção novamente instituiu um vínculo entre imigração e asilo com criminalidade.

Em 2004 foi criada a Frontex, agência europeia responsável pelo controle operacional das fronteiras externas dos países membros da UE, já que parte delas se deslocaria para o leste e o sul da Europa. Smith, ao analisar esse fenômeno, declara que, desde o início, surgiram:

[...] respostas externas mais militarizadas [...] e mais europeização maligna nas periferias da Europa. Além do acordo UE/Turquia, Bruxelas respondeu à crise migratória de 2015 com propostas de mais mecanismos de solidariedade interna e mais rigor nos controles externos fortalecendo a atuação da Frontex⁴⁹.

46. Craig Damian Smith, *op. cit.*, 2017, p. 314 (tradução nossa).

47. *Idem*, p. 15 (tradução nossa).

48. Suzana de Souza Lima Velasco, *op. cit.*, 2014, p. 29.

49. Craig Damian Smith, *op. cit.*, 2017, p. 307-308 (tradução nossa).

A securitização da imigração na União Europeia

A crise de refugiados sírios e a recente crise dos refugiados ucranianos oferecem uma visibilidade para a questão da securitização da migração, sendo que em algumas regiões do mundo essa situação tomou proporções estratégicas, envolvendo questões políticas e partidárias na GG.

Segundo Smith, em vez de se concentrar na securitização, a UE precisa repensar os mecanismos de compartilhamento de encargos em escala global, aumentando significativamente o reassentamento internacional de refugiados. O autor, ao analisar esse fenômeno, entende que o tratamento oferecido pelo RS demonstra que há, no processo, uma dicotomia entre a benigna europeização e a maligna europeização. A variação depende das características de cada país em relação ao estado de trânsito e às estruturas de incentivo à migração; entretanto, “a Europa carece de meios eficazes para promover uma europeização benigna [...] sobre a eficácia dos objetivos da política externa europeia de promover um anel de democracias estáveis em seu entorno próximo”⁵⁰.

Algumas novas respostas podem surgir na UE e modificar o RS e o RD. A grande questão que ainda sobrevive é se a sociedade europeia vai agir por meio de uma ação ou sofrer uma reação das mudanças que vão acontecer, principalmente, pela securitização dos temas relativos à migração e ao asilo.

Conclusão

Para a Europa e a AL estabelecerem uma cooperação em um mundo pós-hegemônico e policêntrico, alguns desafios sociais, políticos, econômicos e culturais precisam ser ultrapassados. Para que isso aconteça, a AL precisa abrir mão de questionar o fim dos subsídios agrícolas aos produtores europeus. A política europeia de subsídios agrícolas distorce o comércio global, prejudicando os países da AL, ao limitar suas exportações, sen-

50. *Idem*, p. ii (tradução nossa).

do que o agronegócio é o carro-chefe das exportações de muitos países latino-americanos.

Outro tema, nesse sentido, relacionado a superar impasses refere-se às questões ambientais, notadamente a política de proteção à Amazônia. A UE faz muitas cobranças sobre esse tema. Cabe ressaltar que a AL não defende a tese de não cumprir o Acordo de Paris, mas a forma como a UE conduz as negociações, ganhando ela mesma mais espaço, dificulta ainda mais as exportações dos produtos agrícolas da AL para a UE. O acordo de associação Mercosul-União Europeia prevê, por exemplo, punições aos países do Mercosul por descumprimento de metas climáticas, enquanto países da UE não enfrentam sanções semelhantes. Isso revela uma assimetria de poder prejudicial aos países sul-americanos.

Outro tema importante para o estabelecimento de uma cooperação entre as duas regiões é o posicionamento da UE sobre migração e asilo. Conforme o que foi demonstrado e citado neste artigo, a securitização e a migração são entendidas como elementos vinculados e fundamentais para o projeto comunitário. As regras do RS são entendidas como indicadores de europeização, sem as quais os Estados-membros não teriam concordado em remover as fronteiras internas da UE importando-se muito pouco se os próprios migrantes e refugiados são ameaças.

Diante do quadro posto, outro desafio para a Europa e para a AL estabelecerem uma cooperação, em um mundo pós-hegemônico e policêntrico que precisa ser superado, é o tratamento específico oferecido pela UE para refugiados ucranianos. Nesse contexto, as ações da UE foram desenvolvidas de forma diferenciada, de acordo com a origem dos refugiados. A aplicação do RS facilitou o grande ingresso de refugiados ucranianos, que representam uma migração com origem e destino no NG. Entretanto, as demandas de ingresso de refugiados com origem no SG para o NG foram conduzidas no marco legal e institucional das estritas regras do RD e do RS, com o endurecimento das regras no contexto do NPMA.

Para os refugiados ucranianos, frente a esses dados e ao contexto descrito, o Conselho Europeu adotou um ato de execução (decisão de execução UE-2022/382) que declarou a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia. A solução encontrada não foi adotada em

casos anteriores de afluxo maciço de pessoas para a UE, como a grande crise migratória dos sírios, em 2015. Naquela oportunidade, a resposta da UE não foi abrir as fronteiras, mas fechá-las, no marco legal e institucional das estritas regras do RD e do RS. Em curto espaço de tempo, aplicações diferentes foram oferecidas para refugiados, de acordo com a região de origem deles (NG ou SG).

O tratamento diferenciado somente para os ucranianos e a securitização da questão migratória na UE não é algo favorável para os latino-americanos. A AL é uma área de origem, trânsito e destino de pessoas migrantes e refugiadas e tem diversas variantes que devem ser levadas em consideração antes de ser estabelecida uma cooperação entre as duas áreas sobre migração e refúgio, em um mundo, como já mencionamos, pós-hegemônico e policêntrico. A securitização da questão de imigração e asilo por parte da UE não possibilita o avanço de uma visão unificada euro-latino-americana sobre o tema. No cenário posto de busca de cooperação entre as duas regiões, a visão acadêmica decolonial latino-americana sobre imigração e asilo não acredita que a securitização seja a única forma de integrar migrantes e refugiados.

Concluindo, foram examinados os conceitos de hospitalidade, santuário e solidariedade na produção acadêmica sobre migração e descobriu-se que a aplicação desses conceitos continua a perpetuar as perspectivas e análises teóricas do NG sobre o tema. Além disso, o BV e o *ubuntu* foram tratados como alternativas não eurocêntricas oferecidas pelo SG. Em vez de substituir os conceitos de hospitalidade, santuário e solidariedade, sugeriu-se posicionar esses conceitos em diálogo com BV e *ubuntu*. Ao fazê-lo, procurou-se abrir a possibilidade de trazer outras formas de conhecimento para a discussão acadêmica de inclusão de migrantes e refugiados. Existem outros conceitos fora da tradição europeia que podem direcionar estudos sobre migração e asilo para contribuir com o desenvolvimento de novas ideias de inclusão de migrantes e refugiados, sem precisar passar, necessariamente, pela securitização.

Demonstrando mais alternativas à securitização da migração, pensadores do SG, como apresentado no artigo, defendem a tese de que o BV não é conceituado na forma de hierarquias sociais e relações entre indivíduos,

mas como uma forma de estar com os outros, como parte de uma unidade de vida composta de todas as formas da existência, incluídas pessoas migrantes e em situação de refugiadas.

A integração dessas pessoas em um coletivo as torna parte intrínseca da comunidade, do ambiente natural e da terra, implicando, necessariamente, uma relação de igualdade e interdependência para promover uma abordagem mais inclusiva e menos eurocêntrica. Dentro do contexto do BV, a securitização das questões de migração e asilo é o oposto desse conceito. A visão do Ocidente trabalha com a análise do tema de imigração e refúgio com base no Estado-nação de Westfália, logo, securitizando o tema. Já o BV apresenta suas teses baseadas na integração à comunidade, e não ao Estado-nação.

Os trabalhos da Cátedra José Bonifácio e, principalmente, as ações do catedrático Vasconcelos são práticas de alto poder de articulação e convencimento, compartilhadas de tal forma a aparar distanciamentos, ultrapassar diferenças e aproximar similitudes, capazes de estruturar uma visão harmônica e conjunta sobre GG. São, ainda, eficientes e hábeis para aproximar percepções europeias e latino-americanas em um mundo pós-hegemônico e policêntrico.

Evolução histórica dos direitos humanos dos povos indígenas considerando a interação entre Europa e América Latina em um contexto de polarização mundial

LUAR SATERÉ-MAWÉ¹

Introdução

Os direitos humanos dos povos indígenas constituem uma área crucial de estudo e preocupação em um mundo cada vez mais globalizado e interconectado. Ao longo da história, os povos indígenas têm enfrentado desafios significativos em sua busca por reconhecimento, dignidade e justiça dentro das estruturas sociais, políticas e econômicas dominantes. A evolução dos direitos humanos dos povos indígenas reflete não apenas as lutas desses grupos como também as transformações globais que moldam o panorama político, cultural e econômico internacional, marcadamente entre Europa e América Latina.

A escolha do tema para análise se justifica pela necessidade premente de compreender o papel dos direitos indígenas na dinâmica entre Europa e América Latina, em um contexto de polarização mundial. A polarização política, econômica e cultural entre essas regiões tem impacto direto na proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas, influenciando políticas governamentais, agendas internacionais e relações inter-regionais. Nesse sentido, o presente artigo busca não apenas explorar a evolução histórica dos direitos humanos dos povos indígenas, mas também analisar

1. Mestrando em psicologia experimental pelo Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo (IP-USP). Especializado em direitos humanos, ambientais e indígenas. Bacharel em direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Indígena do povo originário Sateré-Mawé, do Amazonas. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2145452582893710>.

criticamente como as mudanças globais têm afetado esses direitos e quais são os principais desafios enfrentados pelos povos indígenas em um contexto de polarização mundial.

Além disso, a escolha do tema é motivada pela constatação de uma lacuna na literatura acadêmica, que geralmente enfoca a evolução dos direitos indígenas sem considerar de forma específica a interação entre essa evolução e o contexto de polarização global, bem como a cooperação entre Europa e América Latina no que concerne aos direitos indígenas. Portanto, o artigo pretende contribuir para o preenchimento dessa lacuna, fornecendo *insights* e perspectivas que possam informar políticas, práticas e debates acadêmicos relacionados à proteção e à promoção dos direitos humanos dos povos indígenas em um mundo em constante mudança e polarização.

Evolução histórica dos direitos humanos dos povos indígenas

A evolução histórica dos direitos humanos dos povos indígenas é marcada por uma série de marcos importantes e instrumentos jurídicos internacionais que buscaram reconhecer, proteger e promover os direitos desses grupos historicamente desumanizados. Isso ocorreu mesmo considerando que, desde o período colonial, os povos indígenas do Brasil frequentemente foram despojados de seus territórios e direitos, levando em conta a concepção de *terra nullius* (terras sem dono), que resultou na privação de territórios e autonomia dos povos indígenas pelos colonizadores ibéricos.

Durante o período colonial, as Cartas Régias e normas coloniais estabeleciam regras de conduta para os colonizadores em relação aos indígenas, mas muitas vezes essas normas eram ignoradas ou distorcidas em benefício dos interesses dos colonos. Nesse sentido, vale destacar que, no período imperial, que vai do século XIX até o início do século XX, houve retrocessos nos direitos indígenas, com declarações de que indígenas não são brasileiros no sentido político, entre outras, revelando uma realidade de que, apesar de alguns avanços, os povos indígenas sempre tiveram de enfrentar desafios contínuos, como a invasão de suas terras tradicionais e a discriminação e violência contra suas lideranças, o que exigiu ações go-

vernamentais de conscientização, educação e respeito à multidiversidade cultural indígena.

Marcos históricos e instrumentos jurídicos internacionais

O direito internacional público tem evoluído ao longo da história para reconhecer e proteger os direitos dos povos indígenas em todo o mundo. Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), houve uma mudança de paradigma. Os direitos humanos emergiram como um princípio fundamental, e o reconhecimento da autodeterminação dos povos tornou-se crucial, de forma que os povos indígenas passaram a ser vistos como parte intrínseca da comunidade global.

Não obstante, ainda existem desafios significativos para garantir uma proteção mais eficaz dos direitos dos povos indígenas. O diálogo contínuo e o aprimoramento de normas e mecanismos de implementação são essenciais para superar a discriminação histórica e respeitar a diversidade. Um dos marcos históricos mais significativos foi a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas², adotada em 2007, após décadas de negociações e luta por direitos por parte de organizações indígenas e defensores dos direitos humanos. A declaração reconhece os direitos coletivos e individuais dos povos indígenas, incluindo o direito à autodeterminação, à terra e aos recursos naturais, à cultura, à língua e à participação política.

A evolução dos direitos humanos dos povos indígenas também está intrinsecamente ligada à história colonial e aos processos de colonização que impactaram profundamente esses grupos em todo o mundo. A luta pela justiça e pela igualdade continua sendo uma prioridade para os povos indígenas e para aqueles que os apoiam, e a evolução dos direitos huma-

2. Nações Unidas, *Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas*, Rio de Janeiro, Nações Unidas, 2008, disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_das_Nacoes_Unidas_sobre_os_Direitos_dos_Povos_Indigenas.pdf, acesso em: 16 ago. 2024.

nos desses grupos reflete o reconhecimento crescente da importância de garantir sua dignidade, autonomia e bem-estar.

Além desses instrumentos jurídicos internacionais, diversos países têm adotado em suas legislações nacionais e constituições o reconhecimento e a proteção dos direitos dos povos indígenas. No entanto, é importante destacar que, apesar dos avanços legais e institucionais, os povos indígenas continuam enfrentando desafios significativos em todo o mundo, incluindo a perda de terras e recursos naturais, a discriminação, a violência e a marginalização social e econômica.

Primeiros instrumentos jurídicos sobre direitos humanos dos povos indígenas

O século xx foi um importante marco temporal para a conquista de direitos específicos dos povos indígenas, considerando suas identidades coletivas e singulares, firmados por meio de instrumentos jurídicos internacionais e ratificados por inúmeros Estados no contexto mundial. Importa esclarecer que o reconhecimento em definitivo da titularidade e do gozo dos direitos humanos individuais e coletivos dos povos indígenas foi uma construção jurídica complexa, edificada gradativamente em torno dos direitos humanos. Também fez parte dessa construção o reconhecimento da personalidade jurídica de agir no âmbito internacional para obter proteção para suas vidas e defesa de seus patrimônios e riquezas naturais e, igualmente, a reparação em casos de violações de direitos.

Foi a partir da década de 1940, que começaram a surgir os primeiros instrumentos jurídicos internacionais dispendo sobre os direitos dos povos indígenas. Dentre eles, destacaram-se três convenções de relevância, editadas nos anos de 1940, 1957 e 1989, sinalizando políticas em matéria de proteção indígena e despertando a sensibilidade e a visibilidade para os Estados e sociedades internacionais.

A Convenção sobre o Instituto Indigenista Interamericano – III (Convenção III) foi firmada por dezoito países durante o congresso internacional realizado em Pátzcuaro, no México, em 1940, cuja consequência foi a criação do Instituto Indigenista Interamericano – III, de natureza intergovernamental, constituindo-se como organismo especializado da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1953. Seu objetivo era buscar a coordenação de políticas indigenistas dos Estados-membros e promover a investigação e a capacitação para o desenvolvimento dos povos indígenas. O congresso de Pátzcuaro almejava institucionalizar políticas indigenistas de modelo integracionista, com base no paradigma mexicano, raiz de um novo constitucionalismo social, surgido em 1917.

Conforme Helenice Braun³, a partir desse congresso de 1940, ocorreu uma revisão das políticas assimilacionistas, que os Estados haviam adotado no decorrer do século XIX, sendo vigente a ideologia liberal que, fatalmente, conduzia ao desaparecimento dos povos indígenas.

Sob o ideal de Estado-nação, todos os países latino-americanos haviam dado medidas para dissolver os “povos de índios”, de herança colonial, a fim de “converter os índios em cidadãos”. No entanto, o desaparecimento legal de comunidades, terras coletivas e foros não havia convertido os índios em prósperos parceiros, mas em servos de fazenda, marginalizados do Estado e dos benefícios social⁴.

Os países que ratificaram a Convenção III elaboraram estudo e compilação da legislação indigenista, criaram institutos e instauraram políticas indigenistas de viés integracionistas. Vale ressaltar que o Congresso Internacional de Pátzcuaro possibilitou o intercâmbio de informações sobre a

3. Helenice Braun, *Os Indígenas e os Direitos Trabalhistas: Uma Análise de Demandas Judiciais de Comunidades em Chapecó*, Curitiba, CRV, 2017, p. 44.
4. Raquel Z. Yrigoyen Fajardo, “Aos 20 anos do Convênio 169 da OIT: Balanço e Desafios da Implementação dos Direitos dos Povos Indígenas na América Latina”, em Ricardo Verdum (org.), *Povos indígenas, Constituições e Reformas Políticas na América Latina*, Brasília, DE, Instituto de Estudos Socioambientais, 2009, pp. 9-62, cf. p. 17.

situação dos povos indígenas e de suas sofríveis experiências das políticas públicas impostas por diversos governos, representados em inúmeros congressos realizados posteriormente.

A Convenção III, firmada por dezoito países-membros, por ocasião do Congresso Internacional de Pátzcuaro, no México, em 1940, aqui delineada, foi importante por décadas, por significar o marco inicial de pauta de discussão sobre políticas indigenistas. Muito embora esse marco histórico conste como acervo documental, não deve ser considerado como orientação de política indigenista, por seu demonstrado caráter assimilacionista e integracionista, que por si só já representa um quadro continuado de violação dos direitos humanos dos povos indígenas.

Convenção n. 107 da Organização Internacional do Trabalho sobre as Populações Indígenas e Tribais em Países Independentes, de 1957

Como consequência da conferência do México, ocorrida em 1940, as observações e recomendações apresentadas pelos povos indígenas durante diversas conferências que se sucederam foram adquirindo o estatuto de direito internacional, reconhecido na realização da XI Conferência Internacional do Trabalho, órgão legislativo da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A Convenção n. 107 e a Recomendação n. 104, ambas de 1957, constituíram-se nos primeiros mecanismos jurídicos trabalhistas na ordem internacional a tratar especificamente dos povos indígenas. A OIT, inicialmente criada em 1919, tornou-se, em 1946, uma das agências especializadas do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), como consideração ao pactuado no Tratado de Versalhes, cujo fundamento destacava que a paz mundial seria uma conquista da justiça social. Possuindo estrutura tripartite, reunia representantes de governos, de empregadores e dos trabalhadores em seus organismos executivos e no corpo diretivo. No início do século XXI, agregava 183 Estados-membros, com sede localizada em Genebra, na Suíça.

O Acordo n. 107, de 1957, da OIT, começou a tratar especificamente da questão indigenista, estabelecendo padrões mínimos de proteção aos

povos indígenas, assegurando-lhes proteção legal e estendendo essa mesma proteção a outras populações tribais e semitribais de países independentes. Entrou em vigor em 1959, quando ratificada por dezoito Estados-membros, dando origem à Convenção n. 107. Vale esclarecer que o princípio básico dessa convenção consistia na integração e na proteção das populações indígenas, tribais e semitribais, em países independentes. No artigo 1º, parágrafo 2º, da Convenção n. 107, consta que o termo *semitribal* engloba grupos de pessoas que, em determinado tempo, vão perder suas características tribais, muito embora ainda considerados não integrados na sociedade dita “civilizada”, o que também evidencia de forma inequívoca a vigente compreensão integracionista e violadora dos direitos humanos desse documento.

Para a boa didática, é imprescindível explicar que todo o universo cultural indígena, sob o enfoque culturalista, que fundamentava a ideologia assimilacionista e integracionista dos povos indígenas, vigente à época, era considerado pelo olhar de uma sub-humanidade. Portanto, a cultura indígena era considerada inferior, sendo dependente de uma cultura superior que, por ser dominante, impunha a integração como condição necessária para assimilação da cultura nacional e conquista de uma cidadania, que, em contrapartida, excluía todos os seus saberes ancestrais.

O outro enfoque integracionista e assimilacionista utilizado fortemente no período que vai dos anos 1940 até a década de 1970 foi o enfoque estruturalista, cujas políticas públicas se pautavam pelo viés socioeconômico, desconsiderando também a questão da diversidade cultural dos povos indígenas. Dessa forma, desenvolviam políticas de implementação de obras de infraestrutura nos territórios indígenas, motivando o serviço de assistência técnica produtiva, por projetos assistenciais, e provocando mudanças consideráveis no modo de vida tradicional das populações aldeadas⁵.

Embora com diferentes direções, ambos os enfoques visavam à transformação das comunidades indígenas, com um modelo considerado mais

5. Daniela Ikawa, “Direito dos Povos Indígenas”, em Daniel Sarmiento, Daniela Ikawa e Flávia Piovesan (orgs.), *Igualdade, Diferença e Direitos Humanos*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2010, pp. 497-524, cf. p. 518.

adequado para a ideia de nação e desenvolvimento. Na realidade, durante a década de 1950, as condições de trabalho dos povos indígenas mostravam total desrespeito aos seus direitos fundamentais, entre os quais sua identidade, língua, cultura e organização social. Portanto, como forma de combater essa situação, o sistema da ONU, governos, organizações de empregadores, trabalhadores e a OIT criaram alguns mecanismos para coibir ações que se alastravam no contexto mundial, entre eles, a Convenção n. 107, de 1957.

O documento de 1957 tem por base o Programa Indigenista Andino (Missão Andina), dirigido pela OIT, nos anos 1950, evidenciando problemas enfrentados por indígenas no campo do trabalho, tais como trabalho forçado, abuso nos sistemas de contratação e outras questões decorrentes da desapropriação territorial indígena. Esse documento incluiu um programa no qual se evidenciam os resquícios da doutrina da tutela das instituições, das pessoas, dos bens e do trabalho das populações indígenas. O reconhecimento das culturas e formas de organização social e política dos povos indígenas, abrangendo a questão das terras que tradicionalmente ocupavam na época, constituiu um importante precedente internacional que serviu de base para o reconhecimento posterior de direito ao território dos povos indígenas. No entanto, conforme afirma Luis Rodríguez-Piñero Royo⁶, a Convenção n. 107 caiu em descrédito no final dos anos 1970, em virtude de sua forte carga assimilacionista.

A Convenção n. 107 incorporou direitos que extrapolavam a questão laboral, como aqueles referentes ao direito consuetudinário e à terra, centrando-se no reconhecimento de direitos aos povos indígenas. O documento de 1957 iniciou sua vigência na época da chamada Guerra Fria, em um contexto interno de movimentos sociais, rebeliões indígenas e campesinas por terras. Alguns países realizaram reformas agrárias, reconheceram grupos indígenas, estabeleceram direitos sociais, sindicalização,

6. Luis Rodríguez-Piñero Royo, “Pueblos Indígenas y Derecho Internacional: Una Historia Incómoda”, em Laura Giraudó (org.), *Ciudadanía y Derechos Indígenas en América Latina: Poblaciones, Estados y Orden Internacional*, Madri, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, pp. 83-105, cf. p. 95.

adoção de formas cooperativas de trabalho, reconheceram parcialmente cultura, idiomas e costumes dos povos indígenas. Durante esse período, o objetivo do Estado era promover o desenvolvimento e a modernização conforme o modelo adotado. Muito embora o convênio se preocupe com o reconhecimento de direitos aos indígenas, ainda pressupõe certa minoria indígena e faz descansar no Estado o papel decisório sobre as políticas a serem aplicadas aos indígenas.

A Convenção n. 107 da OIT, de 1957, reúne em seu texto questões emblemáticas e inconsistentes, como foi o caso da perspectiva de assimilação dos povos indígenas à sociedade dita “civilizada”, por se encontrarem em um estágio de civilização menos adiantado, como se sua identidade fosse um estado provisório em uma tendência natural inevitável de incorporação e assimilação à sociedade-Estado, algo que fica evidente na redação do artigo 2º, da referida Convenção n. 107: “Para os fins da presente convenção, o termo ‘semitribal’ abrange os grupos e as pessoas que, embora prestes a perderem suas características tribais, não se achem ainda integrados na comunidade nacional”⁷. Tal trecho reflete uma visão que leva a entender que povos considerados menos civilizados deveriam ser conduzidos a um estágio mais avançado por meio de uma assimilação forçada⁸.

As políticas indígenas de carácter integracionistas e assimilacionistas propostas na Convenção n. 107, por representarem clara e absurda violação ao mais basilar bom senso, com o passar do tempo, começaram a entrar em conflito com o conteúdo emancipatório da Carta das Nações Unidas e a Declaração sobre Raça e Preconceitos Raciais da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), de 28 de novembro de 1978, que advogava o direito à alteridade, que é o direito de ser diferente, de se considerar diferente, de ser visto como dife-

7. Organização Internacional do Trabalho, “c107 – Populações Indígenas e Tribais”, 3 fev. 2014, disponível em: <https://www.ilo.org/pt-pt/resource/c107-populacoes-indigenas-e-tribais>, acesso em: 16 ago. 2024.
8. Bruna Silveira Roncato, *Sujeitos de Direito Internacional Público, Terceiro Mundo e Formação de Resistências: O Movimento Indígena e o Uso da Litigância Estratégica no Sistema Interamericano de Direitos Humanos*, tese de doutorado, Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2018.

rente indefinidamente, evidenciando urgentes reformas na convenção de 1957, de forma que, no final da década de 1980, mudanças consideráveis e substanciais foram propostas pela Convenção n. 169 da OIT, de 1989.

Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre as Populações Indígenas e Tribais em Países Independentes, de 1989

No início da década de 1970, como resultado das discussões sobre a questão indígena no mundo, vale destacar a resolução da Comissão de Direitos Humanos, de 1971, fundamentada em um estudo que ficou conhecido como Relatório Martínez Cobo, elaborado e desenvolvido durante uma década, cujo principal efeito foi o de manter o interesse institucional nas demandas e reivindicações dos povos indígenas nesse período.

Outro importante e significativo marco foi a Conferência Internacional Não Governamental sobre a Discriminação das Populações Indígenas na América, de 1977, realizada em Genebra, que reuniu apoio político para que a Comissão de Direitos Humanos criasse o Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas, vinculado à Subcomissão para a Prevenção da Discriminação, originando um foro mundial de organizações indígenas para debate intenso de pautas dos povos indígenas, marcando o ingresso da questão indígena na ONU. Isso fez, por fim, que a OIT mudasse o paradigma integracionista e assimilacionista e despertasse um olhar mais inclusivo para os povos indígenas, fundamentado na dignidade humana.

A participação cada vez mais representativa dos povos indígenas nos foros internacionais de debate motivou a necessária revisão da Convenção n. 107 da OIT, de 1957, propondo o uso de uma terminologia mais adequada às reivindicações dos indígenas, como foi o caso de “território” e “povos”, entendimento necessário e determinante para se chegar à inclusão do direito à autodeterminação, demanda que fez parte da redação da Convenção n. 169, de 1989. De modo que, em 1986, um comitê de especialistas reunido pela OIT, contando com a representação de diversos indígenas na condição de observadores, concluiu que a Convenção n. 107 contrariava a evolução do direito internacional dos direitos humanos, recomendando urgente e necessária revisão contenciosa.

A OIT convocou, em 1988, uma conferência para revisar a Convenção n. 107, resultando na edição da Convenção n. 169, que dispõe sobre povos indígenas e tribais, com aplicação aos segmentos das populações consideradas indígenas, tribais, nômades ou itinerantes, cujas condições sociais, culturais e econômicas são distintas de outros segmentos da população.

A adoção do entendimento jurídico conceituado pela categoria de autodeterminação na Convenção n. 169 foi fundamental para os povos indígenas, incorporando o reconhecimento amplo de suas culturas ancestrais. Também foi essencial para articulação do atual entendimento jurídico dos direitos humanos dos povos indígenas, considerando todo o multiculturalismo que envolve a temática indígena, com importância sem precedentes na América Latina. Ademais, passou a ser referência nos processos de reconhecimento constitucional e legislativo dos direitos indígenas no ordenamento jurídico constitucional dos países signatários, revogando o antigo enfoque assimilacionista, direcionando o novo documento aos direitos decorrentes do usufruto de territórios e abolindo a noção de população pela utilização da categoria de povos.

Portanto, o novo entendimento normativo passou a proibir a continuidade das políticas de assimilação ou integração forçadas, que impediam os povos indígenas de tomar as próprias decisões. Reconheceu o direito à gestão e ao controle de suas instituições, sua forma de viver, desenvolver-se economicamente e manter e fortalecer suas identidades, línguas, religiões, dentro do Estado em que viviam. A Convenção n. 169 passou a reconhecer direitos referentes à terra e ao território ancestral, acesso aos recursos naturais, o próprio direito consuetudinário, direitos relativos a trabalho, saúde, comunicação, desenvolvimento das línguas originárias, educação bilíngue intercultural, entre outros. No elemento território, incluiu a totalidade de seu hábitat, como solo, água, espaço aéreo, meio ambiente, locais sagrados e centros de cerimônia. Também defendeu a necessidade de os povos indígenas participarem das iniciativas de desenvolvimento sustentável realizadas em seus territórios, que vão desde as estratégias de conservação e gestão do meio ambiente até a participação nos benefícios gerados. Reconheceu, ainda, a relação existente entre a diversidade e a

etnodiversidade, considerando que há uma íntima relação entre o futuro dos povos indígenas e os ecossistemas que ocupam⁹.

Pode-se afirmar que a Convenção n. 169 da OIT é um marco de referência para os Estados e sua relação com os povos indígenas, constituindo-se instrumento de maior transcendência internacional, obrigando os países que a ratificaram a assegurar que nenhuma política de desenvolvimento seja aplicada sem antes haver a oitiva dos povos indígenas afetados. Essa convenção reconheceu o direito à existência de vários povos indígenas dentro de um mesmo Estado, estabelecendo novas formas de aplicação de políticas públicas, com base na consulta, participação e respeito. Trata-se de uma nova política de tratamento, que possibilita inovação por meio da construção de unidades estatais pluralistas. Para os movimentos e as organizações indígenas, a Convenção n. 169 da OIT é considerada “um importante instrumento jurídico na defesa e promoção dos direitos indígenas e por essa razão comemoraram quando finalmente foi internalizada no nosso ordenamento jurídico”¹⁰.

Em última análise, a Convenção n. 169 da OIT estabelece preceitos em favor da integridade cultural e da não discriminação indígena sobre os direitos de suas terras e de seus recursos naturais, estimulando os Estados a respeitar as decisões dos povos nos temas que os afetam. Outro avanço é o reconhecimento dos direitos indígenas coletivos, como a propriedade sobre terras tradicionais, direito à consulta e à preservação de seus costumes e instituições enquanto grupos e não só como indivíduos. A convenção está em plena vigência no Brasil, desde 19 de abril de 2004.

9. Joseba Iñaki Arregi Orue, *La Diplomacia Indígena en las Relaciones Internacionales 1992-2007: Pueblos Indígenas como Actores Emergentes en Relaciones Internacionales del Siglo XXI*, [s.l.], Editorial Académica Española, 2011, cf. pp. 86-87.
10. Biviany Rojas Garzón e Raul Silva Telles do Valle, “Aplicação da Convenção 169 da OIT: Brasil e Colômbia – Resultados Diferentes para Realidades Semelhantes”, em Beto Ricardo e Fany Ricardo (orgs.), *Povos Indígenas no Brasil: 2001-2005*, São Paulo, Instituto Socioambiental, 2006, pp. 82-85, cf. p. 82.

Desafios enfrentados pelos povos indígenas como resultado da colonização

A polarização mundial, especialmente entre Europa e América Latina, tem impactos significativos na efetivação dos direitos humanos dos povos indígenas em ambas as regiões e em diversas partes do mundo. Esses impactos podem ser observados em várias dimensões, incluindo políticas governamentais, acesso à justiça, proteção territorial, preservação cultural e participação política. Do ponto de vista acadêmico, é essencial examinar esses impactos para compreender melhor os desafios enfrentados pelos povos indígenas em um contexto global polarizado.

A colonização teve um impacto profundo na vida dos povos indígenas em todo o mundo, incluindo na América Latina. Foram subjugados, tiveram suas terras tomadas e foram forçados a adotar a cultura dos colonizadores. Muitos foram escravizados, mortos ou expulsos de suas terras durante o processo de colonização. Os colonizadores impuseram a própria cultura, língua e religião aos povos indígenas, buscando assimilá-los à sociedade europeizada. Muitas tradições e línguas indígenas foram perdidas, e a cultura indígena foi marginalizada. Doenças trazidas pelos europeus, como a varíola, dizimaram grande parte dos povos indígenas, que não possuíam imunidade contra essas enfermidades. A mortalidade afetou profundamente a estrutura social e cultural das comunidades indígenas sobreviventes.

Apesar dos desafios mais cruéis e desumanos, os povos indígenas resistiram bravamente. Lutaram pela preservação de suas culturas e territórios, utilizando estratégias de guerrilha e conhecimento do ambiente natural, para enfrentar e subsistir diante da opressão imposta pelos colonizadores. Nesse cenário de subjugação, a participação indígena na construção de políticas públicas é essencial para garantir o reconhecimento e o respeito de suas especificidades. Espaços como o Conselho Nacional de Política Indigenista e a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental permitem a participação e o controle social dos povos indígenas, considerando que a valorização contínua da cultura indígena é crucial para a construção de uma sociedade mais inclusiva e respeitosa.

Nesse sentido, a resistência dos povos indígenas tem se revestido de um ambientalismo na América Latina, oferecendo uma crítica estrutural e materialmente fundamentada do legado do colonialismo, à medida que se mantém resiliente aos processos de desapropriação territorial em curso. Dito de outro modo, muito embora importante e necessário, esse modo de resistência continua a ser insuficiente por si só para alcançar uma economia política alternativa em que as pessoas e o planeta são importantes. Para que isso se concretize, continua a ser vital um contramovimento mais abrangente, fundamentado na necessidade da compreensão de que o aumento da escala da crise ecológica é responsabilidade de todos.

Vale dizer que os sistemas judiciais, as mais das vezes, não são adaptados às línguas e aos costumes indígenas, dificultando o acesso à justiça. Além do que, muitos indígenas não têm conhecimento completo de seus direitos legais e, portanto, não conseguem buscar proteção adequada. Também são comuns os relatos sobre discriminação racial e cultural, afetando a imparcialidade dos tribunais e dificultando o acesso igualitário à justiça.

Apesar dos desafios, muitos povos indígenas têm se organizado para reivindicar seus direitos. Organizações indígenas, advogados e defensores dos direitos humanos desempenham um papel crucial na busca por justiça, dado que a polarização política também pode afetar o acesso dos povos indígenas à justiça. Em muitos casos, a falta de independência do sistema judicial e a influência política podem dificultar o acesso dos povos indígenas a recursos legais para que possam defender seus direitos territoriais, culturais e individuais.

A disputa por terras e recursos naturais muitas vezes intensifica-se em um contexto de polarização global. Os povos indígenas, que tradicionalmente dependem da terra para sua subsistência e identidade cultural, enfrentam pressões crescentes sobre seus territórios, devido à exploração industrial, agrícola e de recursos naturais, muitas vezes promovida por interesses econômicos poderosos.

Pressões econômicas e ambientais

A competição econômica e os interesses comerciais podem levar à exploração descontrolada dos recursos naturais em territórios indígenas, resultando em deslocamentos forçados, degradação ambiental e violações dos direitos territoriais e culturais dos povos indígenas. Portanto, as comunidades indígenas que defendem o seu direito ao território e à natureza têm estado na vanguarda da luta contra o desenvolvimento neoextrativista na América Latina, pois arcam com os principais custos desse modelo de desenvolvimento.

Organizações como a Global Witness¹¹ têm relatado amplamente que o desenvolvimento extrativo em todo o mundo está a alimentar tanto os abusos dos direitos humanos como a matança de povos indígenas, à medida que procuram defender a natureza e o seu modo de vida. Donde se pode inferir que são as lutas territoriais ligadas à resistência indígena que estão a produzir os conhecimentos mais perspicazes para as transições culturais e ecológicas consideradas necessárias para enfrentar a chamada crise climática.

Importa dizer que a expropriação indígena teve lugar por um longo período na história da América Latina. Isso envolveu o fortalecimento de um Estado centralizado e da propriedade privada em detrimento da propriedade e dos territórios comunais indígenas. Esse processo continua vigorando pela lógica do desenvolvimento neoextrativista. Não obstante, as comunidades indígenas têm, com diferentes graus de sucesso, procurado contestar essa situação e manter o acesso às suas terras comunais, fundamentado por suas ancestralidades, levando ao secular conflito por território. De acordo com o Atlas de Justiça Ambiental¹², existem 960 conflitos ambientais em curso, sendo que a América Latina abriga o maior volume de conflitos ambientais se comparada com qualquer lugar do mundo. Mui-

11. Global Witness Annual Reports, disponível em: <https://www.globalwitness.org/en/about-us/global-witness-annual-reports/>, acesso em: 6 abr. 2024. Cf. relatórios dos anos 2016 a 2021.

12. Justiça Ambiental, disponível em: <http://www.justicaambiental.com.br/>, acesso em: 6 abr. 2024.

to embora a América Latina tenha, obviamente, uma grande história de desenvolvimento explorador baseado na extração de recursos naturais, a alegada diferença entre as formas extrativas de desenvolvimento do passado seria supostamente um novo foco no trabalho do Estado-nação em uma relação de cooperação com as empresas transnacionais para utilizar os impostos das indústrias extrativas no financiamento de programas sociais direcionados aos pobres e, no caso, aos povos indígenas.

O chamado neoextrativismo também envolve grandes investimentos na agricultura e na agroindústria, que está focada no setor exportador. Isso deve ser visto como uma importante transformação dos regimes alimentares domésticos em um regime global, dado que a expansão da fronteira de recursos baseia-se na procura contínua daquilo que Jason W. Moore¹³ descreve como natureza barata e energia barata, essencial para a continuação da acumulação de capital. De forma que, muito embora a América Latina tenha, obviamente, uma grande história de desenvolvimento explorador baseado na extração de recursos naturais, a alegada diferença entre as formas extrativas de desenvolvimento do passado, que caracterizaria o chamado neoextrativismo, é supostamente um novo foco de trabalho do Estado numa relação de cooperação com as empresas transnacionais para utilizar os impostos das indústrias extrativas para financiar programas sociais direcionados às populações pobres, entre os quais os povos indígenas. Tem-se agora um Estado mais ativo e intervencionista no quadro do desenvolvimento neoextrativo. Essa tem sido a visão política de parte integrante da legitimidade de muitos governos ditos progressistas, uma vez que são capazes de redistribuir as rendas das indústrias extrativas para grupos vulnerabilizados socialmente.

Sob essa perspectiva, a América Latina, dentro de uma divisão global do trabalho, vai exercendo novamente seu papel, como Sul Global, de sociedade exportadora de recursos naturais. Embora esse modelo de desenvolvimento apresente formas visíveis e imediatas de desapropriação, por vezes capazes de ganhar força midiática, violência lenta é um termo

13. Jason W. Moore, *Capitalism in the Web of Life: Ecology and the Accumulation of Capital*, Londres, Verso Press, 2015, cf. p. 336.

apropriado em razão da longa história de incorporação nas estruturas do mercado mundial que tornou a mercantilização dos recursos naturais e a mão de obra barata parecerem um caminho de desenvolvimento inevitável. Como afirma Rob Nixon¹⁴, a violência lenta é “uma violência que ocorre gradualmente fora da vista, uma violência de destruição retardada que se dispersa no tempo e no espaço, uma violência de atrito que normalmente não é vista como violência”.

Trata-se de uma violência retratada como modelo de desenvolvimento, e esse processo traz a marca das relações coloniais contínuas que se constroem na negação de práticas socioespaciais indígenas alternativas. Isso ocorre, principalmente, devido à crescente confluência de interesses entre o capital transnacional, por um lado, que procura o lucro, e o Estado nacional, por outro, que procura aumentar as receitas provenientes da extração de recursos. O desenvolvimento extrativo é apresentado como uma política necessária para reduzir a pobreza. As consequências ambientais negativas são negadas, minimizadas ou aceitas como parte de um bem geral maior. Nessa situação, as comunidades que se opõem a tal modo de desenvolvimento passam a ser apontadas como inimigos e obstáculos ao progresso¹⁵.

Torna-se imperativo informar que catorze dos 24 Estados-nações que ratificaram a Convenção n. 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais, em 1989, encontram-se na América Latina. Mas na prática muitos governos têm seguido estratégias de “nacionalismo de recursos”, e as reivindicações indígenas de território e recursos naturais são, portanto, vistas como um impedimento ao desenvolvimento orientado em nível nacional. Isso cria uma situação que Subhabrata Bobby Banerjee refere como soberania desigual, em que “as populações indígenas são despojadas dos seus direitos econômicos, direitos de subsistência e direitos de recursos em nome do desenvolvimento”¹⁶.

14. Rob Nixon, *Slow Violence and the Environmentalism of the Poor*, Cambridge/Londres, Harvard University Press, 2011, cf. p. 2.

15. Thea Riofrancos, *Resource Radicals: From Petro-nationalism to Post-extractivism in Ecuador*, Durham, Duke University Press, 2020, cf. p. 12.

16. Subhabrata Bobby Banerjee, “Voices of the Governed: Towards a Theory of the Translocal”, *Organization*, vol. 18, n. 3, pp. 323-344, 2011, cf. p. 330 (tradução nossa).

Diante desses desafios, é fundamental que acadêmicos, ativistas e formuladores de políticas busquem abordagens inclusivas e colaborativas para promover os direitos humanos dos povos indígenas em um mundo polarizado. Isso inclui o fortalecimento da participação dos povos indígenas nos processos decisórios, a proteção efetiva de seus direitos territoriais e culturais e o combate à discriminação e à marginalização em todas as esferas da sociedade. A compreensão dos impactos da polarização mundial é crucial para desenvolver estratégias eficazes de promoção e proteção dos direitos humanos dos povos indígenas em nível global.

Caminhos para uma cooperação mais efetiva entre Europa e América Latina no reconhecimento dos direitos humanos dos povos indígenas

A luta secular dos povos indígenas no mundo em busca de proteção a suas vidas e defesa de seus territórios e riquezas naturais culminou no surgimento de importante movimento autodeterminista de resistência política global. Tal movimento congrega inúmeros povos indígenas distribuídos nos diferentes continentes do planeta e tem por objetivo tentar eliminar lamentáveis e indelévels consequências do colonialismo, demandando o reconhecimento da atuação de ator geopolítico das relações internacionais e de sujeito ativo do direito internacional.

Nesse sentido, importa refletir sobre as mudanças surgidas ao longo do tempo envolvendo a questão indígena. Também é preciso esclarecer aqui importantes noções usadas ao longo do texto, por exemplo, o termo indígena se refere a todas as populações autóctones do planeta Terra; já direitos humanos são um conjunto institucionalizado de direitos e garantias do ser humano que objetiva primordialmente conferir respeito e dignidade à vida, proteção contra o arbítrio do poder estatal e estabelecimento de condições mínimas de subsistência e desenvolvimento da personalidade humana, uma vez que os direitos indígenas dizem respeito aos direitos coletivos existentes e que reconhecem a condição dos povos indígenas sem direitos territoriais, à diversidade étnico-cultural, à auto-organização e à diferença, a serem exatamente como são.

A cooperação entre Europa e América Latina é fundamental para promover o reconhecimento e a proteção dos direitos humanos dos povos indígenas. Contudo, considerando as experiências passadas, vale discorrer sobre os estereótipos legados culturalmente e os potenciais caminhos para fortalecer essa colaboração.

O direito internacional identifica como indígenas aqueles povos que descendem de populações que preexistem aos Estados atuais, conservam total ou parcialmente suas instituições sociais, políticas, culturais, ou que têm autoconsciência de sua identidade. Por sua vez, os direitos humanos dos povos indígenas registram denotada história de persistência, um passado repleto de lutas, violências e opressões. Trata-se de uma história sempre viva, vivida e testemunhada, que se produziu no passado e se reproduz no presente, relatada particularmente por sobreviventes violentados, estuprados, excluídos e marginalizados, enquanto os Estados e as sociedades permaneciam e ainda permanecem ausentes e omissas em suas responsabilidades.

As mudanças foram lentas e tímidas nesse sentido, conquistadas passo a passo por empenho e muito esforço dos próprios povos indígenas. Em que pesem os termos das Convenções n. 107 e n. 169 da OIT, de 1957 e 1989, em favor dos povos indígenas, só em 2007 a ONU aprovou a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Observa-se, com isso, existir longa distância a superar entre suas possibilidades teóricas e normatizadas e a práxis cotidiana de sua real efetividade, tão duramente vivenciada pelos povos indígenas.

A importante Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e os posteriores instrumentos internacionais, como a Convenção sobre o Instituto Indigenista Interamericano, de 1940, as citadas Convenções n. 107 e n. 169 e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, com certeza abriram espaços a discussões e abordagens sobre problemas e situações dos povos originários ao redor do mundo. Mas a realidade atual se mostra ainda repleta de dificuldades, constituindo grande desafio a superar e a vencer.

Nessa longa evolução de lutas, somaram-se muitas tentativas em torno da construção de direitos humanos dos povos indígenas – individuais

e coletivos —, acrescentando-se o reconhecimento de sua personalidade jurídica de agir no plano internacional, para garantir sua proteção e a reparação em caso de violência de seus direitos. Nesse sentido, observa-se que a autodeterminação dos povos indígenas implica no reconhecimento de seus direitos coletivos, enquanto sua aplicação implica na flexibilidade dos Estados e no respeito à realidade política, social, econômica, cultural e tribal desses povos.

Na atualidade, o objetivo do movimento de luta pelos direitos humanos dos povos indígenas encontra-se no estabelecimento de uma nova relação política, cultural, econômica, social e cultural de interdependência e compartilhamento, baseada no diálogo e na cooperação entre os Estados-nações e as nações indígenas sem Estados, incluindo a capacidade de integrar a diversidade e o multiculturalismo, a fim de prevenir conflitos.

A Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas, com sua concepção de pluralidade e autodeterminação adotada em 2007, pela ONU, foi direcionada a esse horizonte, contribuindo, de certa forma, para a consolidação de seus dispositivos em âmbito local, nacional, regional e internacional. Ao longo dos tempos, os Estados, as sociedades e os indivíduos criaram discriminações e preconceitos solidamente enraizados contra os povos indígenas, estereotipando-os como seres selvagens e periféricos, bárbaros e primitivos. Essa visão dominante, socialmente construída e estratificada, provocou poderosa cegueira, ocasionou a desvalorização de suas culturas, tradições e memórias, conduziu à legitimação de sua exclusão, apresentou os povos indígenas como meros objetos passivos e os estigmatizou como se fossem apenas pessoas pobres que, por isso, necessitavam de ajuda, enquanto abusos, agressões, violências e marginalizações sofridas sistematicamente eram ignoradas.

É imperativo que se promova uma profunda reestruturação no sistema internacional e na ordem mundial existentes, bem como a criação de um novo modelo estatal multicultural, atento às diversidades étnicas dos inúmeros povos indígenas e que fazem parte de seu território. Tal modelo deve ser capaz de criar um espaço sustentável, participativo e interdependente para as nações indígenas sem Estados.

Novo paradigma da contemporaneidade chamado desenvolvimento sustentável pluridimensional

O conceito de sustentabilidade ganhou destacada amplitude e colocou o ser humano em primeiro plano, não mais considerando-o apenas como meio do processo de desenvolvimento, mas passando agora a reconhecer os indivíduos como um fim em si mesmos. Essa nova concepção revela diferentes dimensões, como ambiental, social, política e econômica, além da dimensão institucional, abarcando uma concepção de sustentabilidade como pluridimensionalidade de diversas e diferentes amplitudes. Sob esse prisma, o desenvolvimento passa a ser tratado como um direito humano, apresentando-se como um novo paradigma da contemporaneidade, denominado desenvolvimento sustentável pluridimensional, ao lado da emergência de outros interessantes modelos e seus diversificados desenhos.

Esse conceito foi adotado pela Agenda 2030 da ONU, lançada em 2015, abraçando dezessete objetivos de desenvolvimento sustentável e 169 metas. Em sua abordagem sobre o desenvolvimento sustentável pluridimensional, esse novo projeto para a humanidade flutua, conhecido também como o novo projeto civilizatório. Para sua realização, convida a todos os atores emergentes não estatais, entre os quais se filia o Movimento Político de Resistência dos Povos Indígenas, denominado Quarto Mundo¹⁷. Nessa medida, abrem-se importantes possibilidades para as lutas dos inúmeros povos indígenas ao redor do mundo.

A Europa e a América Latina compartilham valores fundamentais, como a primazia sobre os direitos humanos, e ambas as regiões têm sistemas jurídicos robustos para proteger esses direitos, incluindo acordos comerciais, intercâmbio cultural e diálogo político. É preciso aproveitar o conhecimento e as experiências passadas para gerar novos conhecimentos que impactem os desafios de desenvolvimento, como investimentos

17. Cf. Odete Maria de Oliveira e Helenice da Aparecida Dambrós Braun, “A Emergência do Quarto Mundo como Ator Global: A Questão do Indigenismo e da Paradiplomacia Indígena (1960-2000)”, *Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas*, vol. 19, n. 34, pp. 13-46, 2019, disponível em: <http://dx.doi.org/10.31512/rdj.v19i34.3111>, acesso em: 16 ago. 2024.

em setores estratégicos, explorando oportunidades em áreas como transição energética, economia circular, tecnologias de informação, igualdade de gênero e segurança alimentar. É essencial reforçar o diálogo político, abordando questões de direitos humanos, preservação cultural e ambiental em fóruns bilaterais e multilaterais entre Europa e América Latina, com o fim de promover a justiça social, a preservação da diversidade cultural e o desenvolvimento sustentável.

Considerações finais

Após percorrer o lapso temporal que desnuda um histórico de violação de direitos humanos dos povos indígenas, no que se refere a políticas públicas, considerando suas especificidades culturais e visão de mundo, resta claro e inequívoco, na historiografia do Estado brasileiro, em suas mais diversas feições constitucionais, um permanente quadro de violação de direitos humanos dos povos indígenas.

De todas as problemáticas historicamente enfrentadas pelos povos indígenas, certamente a política de saúde sempre foi uma das questões mais delicadas e problemáticas da política indigenista oficial. Os povos indígenas há muito enfrentam doenças como malária, tuberculose, infecções respiratórias, hepatite, doenças sexualmente transmissíveis, entre outras. Sensíveis às enfermidades trazidas por não indígenas e, muitas vezes, habitando regiões remotas e de difícil acesso, em nenhum momento da história, a situação sanitária nas aldeias foi realmente satisfatória ou dignamente humana.

Lideranças de diferentes povos indígenas do país reclamam sobre a perpetuidade dos contratos bilionários entre o governo brasileiro e as prestadoras de serviço de atendimento à saúde indígena. É exemplo a Missão Evangélica Caiuá, sediada na zona rural de Dourados, no Mato Grosso do Sul, que, acusada de enriquecimento ilícito, está sob investigação do Ministério Público, do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público do Trabalho e da Polícia Federal. Além dessa entidade, também há muito atuam a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM),

a Santa Casa de Misericórdia Sabará, o Instituto Ovídio Machado, o Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira (Imip) e a Fundação São Vicente de Paulo (FSVP OSS).

É relevante considerar que políticas desenvolvidas pelo mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL), por exemplo, que estão explicitamente enquadradas em um discurso de sustentabilidade, que também promete proporcionar transferência de tecnologia para o Sul Global, surgiu do Protocolo de Quioto, assinado em 1997 e aperfeiçoado pelo Acordo de Marrakech, em 2001. É o mais extenso de todos os acordos de compensação de carbono.

O MDL tem dois propósitos principais. O primeiro diz respeito aos países desenvolvidos e facilita a produção de créditos de carbono na forma de reduções certificadas de emissões; o segundo refere-se aos países menos desenvolvidos, no caso o Sul Global, e visa promover o desenvolvimento sustentável nessas nações por meio de investimento e transferência de tecnologia para ajudar a fornecer compensação de carbono, evitando o que de outra forma seriam negócios como de costume, chamados *business as usual*. Para esse fim, o MDL provou ser a maior fonte de financiamento de mitigação para os países em desenvolvimento, incorporando tanto a tecnologia “verde” concebida para reduzir as emissões de dióxido de carbono como a retenção ou destruição das emissões de gases de efeito estufa, o que inclui os chamados sumidouros de carbono, estabelecidos pelo crescimento florestal. Um elemento-chave do enquadramento e da fundamentação é a justiça ambiental alcançar o “desenvolvimento sustentável” para os países do Sul Global pela transferência de tecnologia, reduzindo, ao mesmo tempo, as emissões de dióxido de carbono. No entanto, a realidade disso tem sido bem diferente; conforme Joanna Cabello, o MDL “mascara um mecanismo para a apropriação de terras, conflitos locais e poluição, desapropria as comunidades locais – inclusive naturalmente as indígenas –, não através de formas convencionais de direitos de propriedade, mas pela aplicação de construções de propriedade em nível global”¹⁸.

18. Joanna Cabello, “The Politics of the Clean Development Mechanism: Hiding Capitalism under the Green Rug”, em Steffen Böhm e Siddhartha Dabhi (orgs.), *Upsetting the Offset: The*

Em relação à energia eólica, por exemplo, embora aparentemente benigna, a realidade tem sido muitas vezes bastante diferente. Para Chris Hesketh¹⁹, a expansão da energia eólica traz consigo infraestruturas e reivindicações de território. Isso muitas vezes minou as reivindicações coletivas indígenas sobre o território e os recursos naturais. Dessa forma, as reivindicações das comunidades indígenas se fundamentam fortemente nos desafios para manter os seus meios de subsistência e identidades culturais, incluindo instituições comunitárias, autodeterminação e autonomia cultural. Contudo, a crescente privatização da terra e dos serviços agrícolas e o crescimento em escala da industrialização da agricultura latino-americana contribuíram para a criação do setor rural mais desigual do mundo.

Por fim, em oposição ao desenvolvimento extrativo, emerge a noção indígena de “bem viver” ou “bom viver” ou, ainda, “viver bem”, fundamentada em formas de conhecimento da ancestralidade indígena. Cumpre esclarecer que esse entendimento jurídico foi incorporado nas novas Constituições equatoriana, de 2008, e boliviana, de 2009, e procurou questionar o desenvolvimentismo tradicional e as formas ocidentalizadas de modernidade. Em relação à qualidade de vida, importa destacar a importância central das comunidades indígenas para o “bem viver”, incluindo o papel da natureza. Como explica Eduardo Gudynas, “a noção de bem-viver abrange não apenas as pessoas, mas também as culturas e o gado, e o restante da natureza. O dualismo ocidental clássico que separa a sociedade da natureza desaparece sob esta perspectiva”²⁰. É claro que colocar em prática essa noção de bem viver tem sido um processo profundamente contestado, e muitas vezes existe tensão entre uma compreensão estatista, resultado do colonialismo, e uma compreensão indígena mais autonomista de viver

Political Economy of Carbon Markets, Londres, MayFlyBooks, 2009, pp. 192-202, cf. p. 200 (tradução nossa).

19. Chris Hesketh, “Clean Development or the Development of Dispossession? The Political Economy of Wind Parks in Southern Mexico”, *Environment and Planning E: Nature and Space*, vol. 5, n. 2, pp. 543-565, 2022.
20. Eduardo Gudynas, “Buen Vivir: Today’s Tomorrow”, *Development*, vol. 54, n. 4, pp. 441-447, 2011, cf. p. 442 (tradução nossa).

bem, de onde surgem muitos conflitos entre o modelo estatista de desenvolvimento neoextrativista e a noção de bem viver dos povos indígenas.

Os projetos decoloniais para viver bem e respeitar a natureza vieram em grande parte das comunidades indígenas que estão na linha de frente da resistência a esse desenvolvimento extrativista. Mais uma vez, porém, isso demonstra o fato de que noções como viver bem, na medida em que fazem parte de uma crítica ambiental, são geradas da realidade material coletiva e não postuladas como idealismos abstratos a serem postos em prática. Mostra também como tal conceito se enriquece por meio da luta para incorporar reivindicações em torno da decolonização do Sul Global, da desumana exploração racial e das desigualdades sociais provocadas pelo Norte Global.

C) Mudança climática

A cooperação Brasil-União Europeia em políticas de enfrentamento às mudanças climáticas: histórico e perspectivas

CAMILA OLIVEIRA SANTANA¹

Introdução

O mundo passa por transformações no decorrer do tempo, sendo alteradas as maneiras como pessoas, países e culturas se relacionam. Os últimos anos foram especialmente marcados por crise nas democracias e polarizações políticas ao redor do globo, tornando a cooperação entre as nações, que teve seu apogeu na década de 1990, mais difícil. É o caso da eleição de Donald Trump nos Estados Unidos² e de Jair Bolsonaro no Brasil³, que enfaticamente criticaram o que chamam de “globalismo”, e da ascensão de grupos e partidos de extrema direita, principalmente na Europa.

Concomitantemente, o mundo assiste ao agravamento das consequências das mudanças climáticas, causadas pelo aumento da emissão de gases

1. Mestranda em ciência política na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP). Graduada em relações internacionais pela Universidade Estadual Paulista (Unesp).
2. “Pronunciamento do Presidente Trump na 73ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas”, *Global Public Affairs*, 25 set. 2018, disponível em: <https://2017-2021-translations.state.gov/2018/09/25/pronunciamento-do-presidente-trump-na-73a-sessao-da-assembleia-geral-das-nacoes-unidas/>, acesso em: 7 jan. 2024.
3. “Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Abertura do Debate Geral da 74ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) – Nova Iorque/EUA”, *Biblioteca da Presidência da República*, 24 set. 2019, disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-abertura-do-debate-geral-da-74a-sessao-da-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-agnu-nova-iorque-eua>, acesso em: 7 jan. 2024.

de efeito estufa. O último relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC; do inglês, Intergovernmental Panel on Climate Change)⁴, lançado em março de 2023, afirma que “a mudança do clima é uma ameaça ao bem-estar humano e à saúde planetária” e que os riscos são maiores do que os descritos nos documentos anteriores. Por outro lado, o relatório também declara que “o desenvolvimento sustentável [...] é possibilitado pelo aumento da cooperação internacional, incluindo melhor acesso a recursos financeiros adequados, particularmente para regiões, setores e grupos vulneráveis, bem como governança inclusiva e políticas coordenadas”⁵.

Matias Franchini e Eduardo Viola afirmam que “nenhum ator individual, por mais poderoso que seja, tem capacidade de dar respostas aos desafios do Antropoceno” e que a “inevitabilidade da cooperação para qualquer resposta significativa demanda visões e ações compartilhadas”⁶. Entretanto, quando a cooperação entre as nações se faz crucial para enfrentar uma das principais ameaças à sobrevivência da vida humana no planeta, tem-se constatado um momento de crise do multilateralismo.

Entendida como a incapacidade de as instituições internacionais oferecerem respostas satisfatórias a questões coletivas, a crise originou-se das alterações no equilíbrio do poder global, com destaque para a ascensão da China, e da conseqüente incompatibilidade do modelo de governança criado pelo Ocidente após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945)⁷. Além disso, a emergência de lideranças nacionalistas endossa a demanda

4. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Genebra, IPCC, 2023, disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf, acesso em: 7 jan. 2024.
5. *Idem*, p. 24 (tradução nossa).
6. Matias Franchini e Eduardo Viola, “América Latina en la Gobernanza del Antropoceno: Desafíos y Propuestas”, *Cuadernos del Claeh*, vol. 41, n. 116, pp. 11-34, 2022, cf. p. 13 (tradução nossa).
7. Maria Regina Soares de Lima e Marianna Albuquerque, *Reordenamento Global, Crise do Multilateralismo e Implicações para o Brasil*, Rio de Janeiro/Berlim, Cebri/Konrad Adenauer Stiftung, 2020 (Policy Note), cf. p. 7, disponível em: https://www.cebri.org/media/documentos/arquivos/PolicyNote_3_Reordenamento_Glo.pdf, acesso em: 15 jan. 2024.

por mais Estado e menos globalização, a exemplo da escolha do Reino Unido de sair da União Europeia (UE) e do avanço na adoção de medidas protecionistas, o que contribui para o desprezo aos temas comuns a todos os Estados e que ultrapassam fronteiras⁸.

O retorno da estabilidade e da busca por soluções justas dos problemas globais perpassa pelo resgate de valores como transparência, participação, legitimidade e pluralidade, intrínsecos à ordem multilateral. Nesse sentido, o aprofundamento da aproximação histórica entre os continentes americano e europeu, que comungam princípios de primazia da democracia e dos direitos humanos, pode contribuir para o reordenamento da governança global, além de suscitar alianças estratégicas benéficas a ambos os continentes⁹.

As mudanças climáticas podem ser um importante impulsionador da cooperação e da aproximação entre os continentes. Dada a urgência da crise, que, para além dos impactos na natureza, tem implicações econômicas e sociais, e a importância desprendida ao tema tanto por países europeus quanto latino-americanos, que reconhecem a necessidade de se avançar em medidas eficazes de mitigação e adaptação, constata-se que as tratativas das mudanças climáticas exigem que os Estados fortaleçam suas relações e cooperem em torno de uma estratégia comum, o que pode contribuir para que a cooperação também avance em outros temas.

Para os países europeus, que atuaram na mobilização política para o enfrentamento dos desafios ambientais desde o surgimento da questão no cenário internacional e que integraram suas políticas na UE a partir de 1993, o combate às mudanças climáticas é prioridade. Em 2020, o bloco europeu lançou o European Green Deal (Pacto Ecológico Europeu),

8. Maria Regina Soares de Lima e Marianna Albuquerque, *Reordenamento Global e Crise do Multilateralismo*, Rio de Janeiro/Berlim, Cebri/Konrad Adenauer Stiftung, 2020 (Coleção de Papers), cf. p. 7, disponível em: https://cebri.org/media/documentos/arquivos/Papers_KAS2020_3_5_PT_Reordena.pdf, acesso em: 15 jan. 2024.
9. Carlos R. S. Milani, “Crise Política e Relações Internacionais: Uma Análise Escalar da Política Externa Brasileira”, em VI Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional: Relações Internacionais em Tempos de Crise Econômica e Política, Brasília, DF, 7-8 dez. 2011.

conjunto de iniciativas que tem por objetivo tornar a Europa “o primeiro continente com impacto neutro no clima, zerando emissões líquidas de gases de efeito estufa até 2050”¹⁰, e engajar a comunidade internacional por meio da cooperação e do financiamento, contribuindo com práticas de mitigação e adaptação.

A cooperação para as mudanças climáticas é especialmente importante em regiões permeadas por desigualdade e vulnerabilidade, como a América Latina. O aumento do número de eventos extremos no continente, como ondas de calor, secas prolongadas, incêndios florestais, enchentes e deslizamentos de terra, causados pelas alterações climáticas¹¹, também gera graves consequências econômicas e sociais, podendo superar a capacidade de adaptação dos países¹². Nesse aspecto, o Brasil recebe especial atenção pois, para além de seu peso político na América Latina, é considerado um importante *player* da governança climática. Ademais, o Brasil possui a maior parte da soberania dos territórios amazônicos, área de preocupação global, principalmente devido às altas taxas de desmatamento¹³, de onde provém a maior parte das emissões de gases de efeito estufa do país¹⁴.

A cooperação em políticas de enfrentamento para as mudanças climáticas entre os continentes acontece desde a década de 1990 e, com o passar dos anos, tem ganhado relevância e orçamento. Somente entre 2014 e

10. European Commission, *The European Green Deal*, [s.d.] (tradução nossa), disponível em: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en, acesso em: 8 jan. 2024.
11. World Meteorological Organization, *State of the Climate in Latin America and the Caribbean: 2022*, Genebra, WMO, 2023, disponível em: https://library.wmo.int/viewer/66252/download?file=1322_State_of_the_Climate_in_LAC_2022_en.pdf&type=pdf&navigator=1, acesso em: 10 mar. 2024.
12. Matias Alejandro Franchini e Eduardo J. Viola, “Climate Security in Latin America and the Caribbean: Crime, Social Unrest and, Interstate Conflict”, em Giovanna França, Danilo Freire e Umberto Mignozzetti (orgs.), *Natural Resources and Policy Choices in Latin America*, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, 2020, pp. 189-209.
13. Matias Franchini e Eduardo Viola, *op. cit.*, 2022, p. 18.
14. Fernanda Viana de Carvalho, “Relações entre Brasil e União Europeia na Política Internacional do Clima”, em *Desafios para a Construção de uma Agenda Comum entre Brasil e Europa*, Rio de Janeiro, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011, pp. 191-205 (Série Relações Brasil-Europa, 1), cf. pp. 193-194.

2020, a área de sustentabilidade ambiental e mudanças climáticas recebeu 300 milhões de dólares, o que a classifica como a área que mais recebeu investimentos da UE na América Latina¹⁵.

Entretanto, a aproximação entre América Latina e Europa sofreu um revés quando, no início de 2024, foi anunciada a interrupção nas negociações do acordo comercial entre UE e Mercado Comum do Sul (Mercosul) pelo presidente francês Emmanuel Macron, pressionado pelos setores agrícolas. Além das divergências em questões comerciais, a aproximação entre os blocos foi especialmente impactada pela resistência, por parte dos países latino-americanos, às possíveis penalidades aplicadas em caso de descumprimento das metas climáticas, o que ameaça a viabilidade do acordo, após mais de duas décadas de negociação.

Nesse sentido, buscando encontrar caminhos que aproximem os continentes europeu e americano, este artigo investiga os principais programas de cooperação entre Brasil e UE para o enfrentamento das mudanças climáticas nos últimos anos. Com base em dados oficiais sobre os projetos, busca-se investigar suas características e principais áreas de destino dos recursos.

Esta primeira seção do artigo dedica-se a introduzir o tema e destacar os elementos que justificam o estudo. A seção de revisão de literatura aborda as discussões sobre cooperação nas relações internacionais, buscando fundamentação teórica para tratar do tema em questão. A terceira seção descreve um breve histórico sobre as relações Brasil-UE enfatizando as iniciativas de cooperação, especialmente no que tange aos temas de desenvolvimento sustentável e mudanças climáticas. A seção seguinte dedica-se a explorar as principais iniciativas de cooperação entre Brasil e UE para as mudanças climáticas, com base em informações oficiais disponibilizadas. Adiante, apresentam-se os aspectos característicos da parceria entre UE e Brasil nos últimos anos. Nas considerações finais, são discutidos os resultados obtidos.

15. Delegação da UE no Brasil, “A União Europeia e o Brasil: Cooperação Internacional”, 2 ago. 2021, disponível em: https://www.eeas.europa.eu/brazil/uni%C3%A3o-europeia-e-o-brasil-coopera%C3%A7%C3%A3o-internacional_pt?s=191, acesso em: 9 jan. 2024.

Estado da discussão sobre o tema

A ideia de cooperação entre Estados é amplamente debatida entre os teóricos de relações internacionais. Para as teorias liberais e neoliberais¹⁶, a centralidade da análise está em compreender por que e como os Estados cooperam, tendo como premissa a interdependência, enfatizando o papel das instituições nesse processo. Nesse sentido, Robert Keohane define que a cooperação ocorre quando “os atores ajustam o seu comportamento às preferências reais ou previstas de outros, através de um processo de coordenação política”¹⁷. Já para os realistas e neorealistas¹⁸, que afirmam que no sistema internacional prevalece a anarquia, onde as relações entre os Estados acontecem a partir da lógica da competição e do conflito, a cooperação é menos provável, restringindo-se às alianças militares. A perspectiva construtivista¹⁹, por sua vez, entende que agente e estrutura são mutuamente constituídos e que as identidades e os interesses dos Estados são formados das interações que ocorrem entre eles, sendo que essas interações não são necessariamente racionais, mas fruto da socialização. Já a teoria crítica²⁰ questiona se a cooperação realmente gera crescimento e desenvolvimento aos países beneficiários, entendendo-a como ferramenta de manutenção das hegemonias e aprofundamento das relações de dependência entre os Estados.

16. Robert Axelrod e William D. Hamilton, “The Evolution of Cooperation”, *Science*, vol. 211, n. 4489, pp. 1390-1396, mar. 1981; Robert O. Keohane, “Reciprocity in International Relations”, *International Organization*, vol. 40, n. 1, pp. 1-27, 1986.
17. Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984, p. 51 (tradução nossa).
18. Hans J. Morgenthau, “Alliances in Theory and Practice”, em Arnold Wolfers (org.), *Alliance Policy in the Cold War*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1959, pp. 184-212; Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Nova York, McGraw-Hill, 1979.
19. Alexander Wendt, “Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics”, *International Organization*, vol. 46, n. 2, pp. 391-425, 1992; Alexander Wendt, “Collective Identity Formation and the International State”, *American Political Science Review*, vol. 88, n. 2, pp. 384-396, jun. 1994.
20. Fred Halliday, *Repensando as Relações Internacionais*, Porto Alegre, UFRGS, 2007; Ashok Kumar Pankaj, “Revisiting Foreign Aid Theories”, *International Studies*, vol. 42, n. 2, pp. 103-121, 2005.

Embora a cooperação seja uma prática comum entre as nações há séculos, pode-se identificar como marcador temporal significativo da cooperação internacional o fim da Segunda Guerra Mundial e as consequentes alterações no sistema internacional. Além das mudanças nas fronteiras entre as nações, o período é marcado pela criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, que tem entre seus objetivos “realizar a cooperação internacional, resolvendo os problemas internacionais de carácter económico, social, cultural ou humanitário”, conforme manifesto no documento de fundação²¹.

No período de reconstrução do pós-guerra, a cooperação era entendida como assistência, situação na qual os países desenvolvidos, especialmente os Estados Unidos com o Plano Marshall, doavam para países recipiendários. Segundo Carlos R. S. Milani²², esse momento histórico marca a alteração da assistência como uma ação pontual para uma prática institucionalizada nas relações entre os países, frequentemente mediada pelas organizações internacionais e pelas organizações não governamentais e impulsionada pela competição entre Estados Unidos e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e pela chamada ameaça comunista, com o avanço da descolonização na África e na Ásia. Nesse sentido, a cooperação passou por um processo de aprofundamento e complexificação, passando a envolver diferentes “tipo de atores participantes, fontes de financiamento, arranjos de implementação, objetivos e estruturas de governança”²³. Portanto, o termo assistência passou a ser entendido como inadequado dada a complexidade das relações e trocas inerentes à cooperação. Segundo André de Mello e Souza, o termo cooperação “implica uma relação de

21. Organização das Nações Unidas (ONU), *Carta das Nações Unidas e o Estatuto da Tribunal Internacional de Justiça*, Nova York, ONU, 1945, p. 5, disponível em: <https://unric.org/pt/wp-content/uploads/sites/9/2009/10/Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>, acesso em: 11 jan. 2024.

22. Carlos R. S. Milani, “Aprendendo com a História: Críticas à Experiência da Cooperação Norte-Sul e Atuais Desafios à Cooperação Sul-Sul”, *Caderno CERN*, vol. 25, n. 65, pp. 211-231, maio-ago. 2012.

23. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), *Cooperação Internacional em Tempos de Pandemia: Relatório Cobradi 2019-2020*, Brasília, DF, Ipea, 2022, p. 25.

benefícios mútuos, horizontalidade e maior participação e controle local dos recursos”²⁴.

A cooperação é um tema amplo que, para fins de análise, se subdivide em outros. No tocante aos atores envolvidos, a cooperação distingue-se em multilateral, quando envolve organismos internacionais, bilateral, entre dois países, ou ainda trilateral, quando envolve parceria com mais de um país²⁵. Há também o que se define como cooperação descentralizada, quando as iniciativas ocorrem entre entes subnacionais. Quanto aos instrumentos e destinos, a cooperação se divide em técnica, quando trata do intercâmbio de experiências, habilidades e conhecimentos, ou humanitária, quando há prestação de apoio em virtude de conflitos armados, epidemias, desastres naturais, calamidade pública ou outras situações que caracterizam emergência. A cooperação também ocorre no aspecto econômico, como preferência comercial, com eliminação de barreiras comerciais, e ajuda financeira, manifesta em acesso a capitais²⁶.

As relações Brasil-União Europeia

As relações entre Brasil e Comunidade Europeia remontam à década de 1960, com o estabelecimento de relações diplomáticas. Entretanto, as relações se aprofundam em 1982, com a assinatura do Acordo de Cooperação²⁷, em substituição ao Acordo Comercial de 1974, impulsionando a

24. André de Mello e Souza, “Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento”, em André de Mello e Souza (org.), *Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*, Brasília, DF, Ipea, 2014, pp. 11-29, cf. p. 12.

25. Agência Brasileira de Cooperação, “Cooperação Técnica”, 1^a nov. 2022, disponível em: <https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/cooperacao-tecnica/cooperacao-tecnica>, acesso em: 20 jun. 2024.

26. Bruno Ayllón, “O Sistema Internacional de Cooperação do Desenvolvimento e Seus Estudos nas Relações Internacionais: A Evolução Histórica e as Dimensões Teóricas”, *Revista de Economia e Relações Internacionais*, vol. 5, n. 08, pp. 5-23, jan. 2006.

27. Brasil, Decreto Legislativo n. 9, de 1982, *Diário Oficial da União*, seção 1, 2 abr. 1982, p. 5 721, disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1980-1987/decreto-legislativo-9-31-marco-1982-345497-acordo-quadro-1-pl.html>, acesso em: 11 jan. 2024.

cooperação também em temas como desenvolvimento, saúde e agricultura. Em 1992, Brasil e o Conselho das Comunidades Europeias assinam o Acordo-quadro de Cooperação, que alcança diversos temas, especialmente comércio, finanças e tecnologia. O documento também trata da cooperação em questões climáticas e ambientais, ao afirmar que os países exprimem “sua vontade de contribuir para um desenvolvimento sustentado”²⁸. Também em 1992, um dos primeiros programas de cooperação sobre a temática foi assinado, durante a Conferência do Rio²⁹. O chamado Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG7³⁰, que durou dezessete anos e envolveu os países do Grupo dos Sete (G7)³¹, Países Baixos, Comissão Europeia e o Banco Mundial, tinha como um de seus objetivos “diminuir a proporção das florestas tropicais nas emissões globais de gases de efeito estufa” e “fornecer um exemplo significativo de cooperação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento em questões ambientais globais”³².

Em 2007, ocorreu a 1ª Cúpula Brasil-União Europeia, que teve como finalidade “identificar e propor ações conjuntas para enfrentar os principais desafios globais”³³. Na ocasião, foi lançada a Parceria Estratégica Brasil-UE, a primeira entre a UE e um país latino-americano, entendida como

28. Brasil, Decreto n. 1 721, de 28 novembro 1995, *Diário Oficial da União*, 1995, p. 19 520, disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1721.htm, acesso em: 11 jan. 2024.

29. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na cidade do Rio de Janeiro (RJ), 3-14 jun. 1992.

30. Brasil, Ministério do Meio Ambiente, “Proteção das Florestas Tropicais: Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil”, [s.d.], disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/florestas/programa-para-a-prote%C3%A7%C3%A3o-das-florestas-tropicais.html>, acesso em: 15 jan. 2024.

31. Grupo formado por Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá.

32. Arnold Jaques de Dixmude, “A Cooperação entre União Europeia e Brasil na Agenda da Mudança Climática”, em *Desafios para a Construção de uma Agenda Comum entre Brasil e Europa*, Rio de Janeiro, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011, pp. 165-190, cf. p. 167.

33. Brasil, Ministério do Meio Ambiente, “Cooperação Bilateral Brasil-União Europeia”, [s.d.], disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/epanb/item/862-coopera%C3%A7%C3%A3o-bilateral-brasil-uni%C3%A3o-europ%C3%A9ia.html>, acesso em: 5 jul. 2024.

manifestação do “fortalecimento do diálogo político do mais alto nível de interlocução, que inclui diversos temas no domínio das relações políticas, comerciais e de cooperação técnico-financeira”³⁴ para temas de alterações climáticas, paz, ciência e tecnologia. Segundo Karine de Souza Silva³⁵, a parceria estratégica constitui um mecanismo diplomático que “objetiva firmar laços especiais com potências globais visando à promoção conjunta do multilateralismo, ao tratamento dos principais temas da agenda internacional e à realização de interesses de índole bilateral”.

No documento que assinala a parceria estratégica, o tema de desenvolvimento sustentável e mudanças climáticas, por serem prioritários para a política externa da UE, receberam destaque. Segundo Miriam Gomes Saraiva, o documento, além de estabelecer os critérios orientadores da cooperação bilateral, trata das precondições necessárias ao desenvolvimento sustentável:

Nesse caso, aos diálogos já estabelecidos sobre mudança climática e desenvolvimento sustentável, somaram-se outros novos, vinculados a questões macroeconômicas, investimentos, comércio, tecnologia da informação, propriedade intelectual, produção industrial, coesão social, desenvolvimento social e emprego, energia nuclear, entre outros³⁶.

Em 2011, foi assinado o II Plano de Ação Conjunta Brasil-União Europeia (2012-2014)³⁷, que reafirmou o compromisso anterior e criou diálogo

34. Karine de Souza Silva, “A Parceria Estratégica entre Brasil e União Europeia”, em *Desafios para a Construção de uma Agenda Comum entre Brasil e Europa*, Rio de Janeiro, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011, pp. 69-91, cf. p. 81.

35. *Idem*, p. 76.

36. Miriam Gomes Saraiva, “As Relações com a União Europeia (2008-2015)”, em Walter Antonio Desiderá Neto *et al.* (orgs.), *Política Externa Brasileira em Debate: Dimensões e Estratégias de Inserção Internacional no Pós-crise de 2008*, Brasília, DF, Ipea/Funag, 2018, pp. 273-299, cf. p. 280.

37. Brasil, Ministério das Relações Exteriores, “v Cúpula Brasil-União Europeia – Declaração Conjunta e Plano de Ação Conjunta – Bruxelas, 4 de outubro de 2011”, 31 out. 2022, disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/v-cupula-brasil-uniao-europeia-declaracao-conjunta-bruxelas-4-outubro-de-2011#PAC, acesso em: 20 jan. 2024.

gos setoriais específicos para mudanças climáticas, estimulando cooperação mais estreita, sobretudo para emissões provenientes do desmatamento³⁸. Brasil e UE mantiveram as reuniões de cúpula, anualmente, até 2011 e, posteriormente, em 2013 e 2014, quando ocorreu a última. A partir de então, as reuniões de alto nível passaram a ocorrer no âmbito da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), no que pode ser interpretado como enfraquecimento das relações em razão da crise política e econômica no Brasil, o que contribuiu para o declínio do país como potência emergente e, em consequência, o retrocesso da parceria estratégica com a UE³⁹.

Embora o Brasil tenha proposto a retomada da realização de reuniões de cúpula entre Brasil e UE⁴⁰, nos anos seguintes, as relações entre as regiões estavam contidas no bojo das negociações para a formalização do Acordo Comercial entre Mercosul e UE. Durante o período do governo Bolsonaro, no qual prevaleceu a política externa ideológica, as relações estiveram prejudicadas, principalmente em razão do agravamento do desmatamento da Amazônia, da ausência de resposta ao problema, por parte do Brasil, e da consequente reação por parte de líderes europeus. Ademais, salienta-se que as discordâncias geraram desavenças entre o mandatário brasileiro e líderes europeus, que responderam com bloqueio de repasses ao Fundo Amazônia⁴¹.

Em maio de 2023, durante a VIII Reunião do Diálogo Político de Alto Nível Brasil-União Europeia, Brasil e UE reafirmaram o compromisso com a expansão da parceria estratégica firmada em 2007, reconheceram

38. Diálogos União Europeia-Brasil, “Diálogos Setoriais: Mudanças Climáticas”, [s.d.], disponível em: <https://eubrdialogues.com/dialogos-setoriais/mudana-climtica>, acesso em: 20 jan. 2024.

39. Susanne Gratius, “Brazil and the European Union: From Liberal Inter-regionalism to Realist Bilateralismo”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 61, p. e003, 2018.

40. Marcos Bezerra Abbott Galvão, *Missão do Brasil junto à União Europeia em Bruxelas: Relatório de Gestão*, 2019-2021, disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9045934&ts=1647027635658&disposition=inline>, acesso em: 15 fev. 2024.

41. Heloísa Negrão, “Após Alemanha, Noruega Também Bloqueia Repasses para Amazônia”, *El País*, 15 ago. 2019, disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/15/politica/1565898219_277747.html, acesso em: 2 maio 2024.

a importância de retomar as cúpulas anuais e concordaram em tornar os mecanismos de cooperação mais eficientes. No mês seguinte, a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, visitou o Brasil. Foi a primeira viagem de um chefe de executivo da União Europeia em dez anos⁴².

Os principais programas de cooperação e financiamento

Conforme afirma Susanne Gratius, a cooperação em matéria de meio ambiente e mudanças climáticas é uma história de sucesso nas relações entre EU e Brasil, principalmente por ser um tema prioritário para ambos os lados, o que gera resultados positivos⁴³.

UE e Brasil, que estabeleceram cooperação em temas de mudanças climáticas desde a década de 1990, conforme já mencionado, aprofundaram a parceria nos últimos anos. O Programa Indicativo Plurianual Regional 2021-2027 para a América Latina o Caribe, documento que comunica as prioridades em matéria de cooperação para a região⁴⁴, indica que a área prioritária de atuação para o período será a *green transition*⁴⁵ e que estão reservados cerca de 70 milhões de euros para o desenvolvimento de projetos no Brasil, sendo o país que mais receberá recursos na América Latina.

A seguir, são descritos os principais programas vigentes.

42. Brasil, Ministério das Relações Exteriores, “Declaração do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva Após Encontro com Presidente da Comissão Europeia”, 12 jun. 2023, disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/declaracao-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-apos-encontro-com-presidente-da-comissao-europeia-ursula-von-der-leyen-brasilia-12-06-2023>, acesso em: 12 mar. 2024.

43. Susanne Gratius, *op. cit.*, 2018, p. 15.

44. European Commission, *The Americas and the Caribbean: Regional Multiannual Indicative Programme 2021-2027*, [s.l.], [s.n.], 2022, disponível em: https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2022-01/mip-2021-c2021-9356-americas-caribbean-annex_en.pdf, acesso em: 12 ago. 2024.

45. O documento define *green transition* como: “uma transição para uma economia com impacto neutro no clima, eficiente, circular e inclusiva, incluindo uma transição energética justa e limpa” (*idem*, p. 6, tradução nossa).

Lançado em dezembro de 2021, o Global Gateway é uma iniciativa que engloba políticas e programas de desenvolvimento já existentes, com financiamentos públicos e privados, novos projetos de infraestrutura ao redor do mundo, com foco em cinco setores: digital, clima e energia, transportes, saúde e educação⁴⁶. Por ocasião do lançamento da iniciativa, foram anunciados 300 bilhões de euros em investimentos ao redor do globo. Em julho de 2023, a presidente da UE anunciou que seriam investidos 45 bilhões de euros em projetos na América Latina e no Caribe⁴⁷. Uma vez que o programa visa promover valores e padrões europeus, o Global Gateway almeja estabelecer parceiras igualitárias, com ambas as partes participando dos processos decisórios, tendo como prioridade as expectativas dos governos locais⁴⁸.

No Brasil, o foco do setor climático está em “proteger as florestas tropicais, combater o desmatamento e fomentar projetos para cidades inteligentes e sustentáveis”⁴⁹. São duas as principais regiões de atuação: a Amazônia brasileira, onde se desenvolvem projetos que visam “promover e alavancar os investimentos em bioeconomia, promover cadeias de produção sustentáveis e rastreáveis e restauração de terras”, e a região Nordeste,

46. European Commission, “Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank: The Global Gateway”, *EUR-Lex*, 2021, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021JC0030>, acesso em: 12 mar. 2024.

47. Comissão Europeia, “Comissão Apresenta Agenda de Investimento Global ‘Global Gateway’ com a América Latina e as Caraíbas”, 17 jul. 2023, disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_23_3863, acesso em: 2 maio 2024.

48. Marie Dejonghe, “Unlocking Global Gateway Towards the Green Transition”, *Egmont Policy Brief* 313, jul. 2023, disponível em: https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2023/07/Marie-Dejonghe_Policy_Brief_313_vFinal.pdf?type=pdf, acesso em: 2 maio 2024.

49. European Commission, “EU-Latin America and the Caribbean Flagship Projects for 2023”, mar. 2023 (tradução nossa), disponível em: https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/00243175-eb2f-46b0-9939-2d0ec19b08c7_en?filename=EU-LA-C-flagship-projects-for-2023-v05.pdf&prefLang=pt, acesso em: 15 abr. 2024.

onde se concentram “investimentos para geração e distribuição de energia renovável e produção de hidrogênio verde para transição energética”⁵⁰.

Todos os projetos descritos neste artigo compõem a iniciativa Global Gateway.

Euroclima

Dentre os diversos projetos de cooperação em mudanças climáticas para a América Latina, o Euroclima se destaca em termos de alcance e de orçamento. Criado em 2008, durante a v Cúpula União Europeia-América Latina, o objetivo do programa era “compartilhar conhecimento, fomentar um diálogo estruturado e assegurar ações atuais e futuras no campo das mudanças climáticas”⁵¹. O programa tem atuação em dezoito países da América Latina e do Caribe.

O Euroclima foi dividido em duas fases: a primeira compreende o período entre 2010 e 2013, com total de 5 milhões de euros em contribuição da UE, e a segunda fase, que compreende o período de 2013 a 2017, somando 10 milhões de euros⁵². O programa alterou sua nomenclatura com a inauguração de uma nova fase, mais ampla, em 2017, passando a ser denominado Euroclima+, com um orçamento inicial de cerca de 80 milhões de euros⁵³.

50. European Commission, “EU-Brazil: Country Projects”, abr. 2024 (tradução nossa), disponível em: https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/c0651334-6feb-4353-8ef7-07e1e1b61e27_en, acesso em: 15 abr. 2024.

51. Comunidad Andina, *Declaración de Lima*, em v Cumbre America Latina y el Caribe – Union Europea, Lima, 16 maio 2008, p. 16 (tradução nossa), disponível em: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/266727/declar_de_lima_ES.pdf, acesso em: 7 mar. 2024.

52. Joren Selleslaghs, “EU Environmental Cooperation with Latin America: A Critical Assessment”, em XI Pan-European Conference on International Relations, Barcelona, 13-17 set. 2017, disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Joren-Selleslaghs/publication/325988161_EU_environmental_cooperation_with_Latin_America_a_critical_assessment/links/5b31f55f4585150d23d466d8/EU-environmental-cooperation-with-Latin-America-a-critical-assessment.pdf, acesso em: 2 maio 2024.

53. “Perguntas Frequentes”, Euroclima, 2023, disponível em: <https://www.euroclima.org/faq-s>, acesso em: 12 abr. 2024.

O programa Euroclima+ tem como objetivo “reduzir o impacto das mudanças climáticas e seus efeitos na América Latina, fomentando a mitigação climática, adaptação, resiliência e investimento”⁵⁴. A nova fase se distingue das anteriores, uma vez que incorpora os compromissos dos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS)⁵⁵ e do Acordo de Paris⁵⁶, visando contribuir com os processos de implementação e atualização das contribuições nacionalmente determinadas (NDC; do inglês, *nationally determined contribution*) dos países da região⁵⁷. A nova fase também se difere das anteriores, uma vez que deixa de selecionar projetos em convocatórias abertas e passa a selecionar iniciativas baseadas em diálogos entre o programa e as autoridades dos países, a partir de 2019⁵⁸.

O programa se divide em seis linhas de ação de política climática, nas quais se baseiam as intervenções: planos e políticas; financiamento climático; transparência; coordenação multissetorial, multinível e multistakeholder; ação para o empoderamento climático; e gênero e grupos vulneráveis.

No Brasil, os projetos estão ligados a “transição energética, mobilidade urbana, gerenciamento de riscos e produção resiliente de alimentos”⁵⁹. Entre 2021 e 2022, estabeleceu-se um plano de ação com dez ações prioritárias para o país, conforme Relatório Anual do Euroclima+: (1) for-

54. Euroclima *et al.*, “Projeto Euroclima+ no Brasil”, fev. 2022, disponível em: <https://www.euroclima.org/images/2022/accion-brasil/Factsheet---Projeto-Euroclima-no-Brasil---Projeto-7---21-02-2022.pdf>, acesso em: 7 mar. 2024.

55. Bruno Theodoro Luciano e Anna Ayuso, “EU-Lac Inter-regionalism as a Driver to Achieve the Environmental Sustainable Development Goals”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 66, p. e020, 2023.

56. United Nations, *Paris Agreement*, Paris, UN, 2015, disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf, acesso em: 22 abr. 2024.

57. Euroclima, *Annual Report Euroclima+ 2022*, [s.l.], [s.n.], 2022, disponível em: <https://www.euroclima.org/en/knowledge-portal/library/annual-report-euroclima-2022-english-version>, acesso em: 22 abr. 2024.

58. *Idem*, p. 16.

59. Euroclima *et al.*, “Projeto Euroclima+ no Brasil”, mar. 2022, disponível em: <https://www.euroclima.org/images/2022/accion-brasil/Factsheet-Euroclima---Proj-06-FINAL.pdf>, acesso em: 5 jul. 2024.

talecimento da governança dos órgãos ambientais amazônicos no manejo florestal sustentável; (2) sistema de plantio direto – base para agricultura sustentável; (3) Energy Big Push 2.0, impulsionamento de inovação para a transição energética sustentável no Brasil; (4) uso sustentável da infraestrutura energética nas cidades e transição energética; (5) aceleração de projetos de mobilidade urbana sustentável nas cidades brasileiras; (6) apoio a estruturação de mecanismos para uma estratégia industrial para o desenvolvimento sustentável no Brasil; (7) promoção de modelos de negócios sustentáveis para desenvolver uma bioeconomia baseada em florestas na Amazônia Legal, apoiando a transição para uma economia de baixo carbono no âmbito do Projeto Nova Amazônia Verde; (8) ferramentas inovadoras de gestão de risco para aumentar a resiliência dos pequenos agricultores do setor agrícola no Brasil; (9) construção de uma estratégia nacional e regional para desenvolvimento e adoção de tecnologias sustentáveis; (10) recuperação de vegetação nativa em terras indígenas⁶⁰.

AL-Invest Verde

O programa AL-Invest foi criado ainda na década de 1990 com o objetivo de atrair investimentos da Europa para a América Latina. Nos anos de 2001, 2003, 2008 e 2016 foram lançadas as fases seguintes do programa, visando fomentar a internacionalização de micro, pequenas e médias empresas no continente, além de aumentar a produtividade e a competitividade.

Lançada em outubro de 2021, a sexta fase do programa denomina-se AL-Invest Verde e tem por objetivo apoiar a transição para a economia de baixo carbono e facilitar a implementação de modelos de produção sustentáveis. Financiado pela UE e cofinanciado pelo Ministério para Cooperação e Desenvolvimento da Alemanha, o programa divide-se em três componentes. O componente 1 dedica-se a contribuir para a transição verde de pequenas e médias empresas, expandindo as possibilidades de comercialização e atendendo aos padrões de sustentabilidade da UE. O

60. *Idem*, p. 94.

componente 2 destina-se ao fortalecimento de políticas públicas e a prestar assistência técnica aos países da América Latina, a fim de fomentar políticas econômicas e comerciais mais sustentáveis, sobretudo de produtos que são exportados à UE⁶¹. Já o componente 3 restringe-se ao tema de direito de propriedade intelectual, com a finalidade de “promover oportunidades de cooperação em pesquisa e estimular a competitividade e a inovação sustentável”⁶².

No Brasil, a atuação da AL-Invest Verde, no componente 1, empenha-se em apoiar economia circular e de baixa emissão de gás carbônico de pequenas e médias empresas no Triângulo Mineiro e a promoção de cadeias de valor sustentáveis. Já o componente 2 busca estabelecer diálogos técnicos com as partes interessadas, a fim de analisar e rastrear a cadeia produtiva de carne e couro, identificando e promovendo boas práticas⁶³. Nesse aspecto, a principal atividade concentra-se no desenvolvimento de sistema de gestão unificado do Programa Carne Legal, na Amazônia. Ademais, em Minas Gerais, promove a rastreabilidade de cadeias agrícolas. Já o componente 3 dedica-se a fomentar as discussões sobre os direitos de propriedade intelectual, a fim de incentivar a competitividade e a inovação no campo da sustentabilidade. O programa estabelece parcerias com diversos setores como o Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (Inpi)⁶⁴, do governo federal, associações comerciais e industriais e instituições de ensino e pesquisa, como a Fundação Getúlio Vargas (FGV)⁶⁵.

61. “Sobre o Programa”, AL-Invest Verde, [s.d.], disponível em: [https://alinvest-verde.eu/pt_pt_ao90/acerca-de-al-invest-verde/](https://alinvest-verde.eu/pt_pt_pt_ao90/acerca-de-al-invest-verde/), acesso em: 15 mar. 2024.

62. “Sobre AL-Invest Verde DPI”, AL-Invest Verde, [s.d.], disponível em: <https://alinvest-verde.eu/wp-content/uploads/2023/09/AL-INVEST-Verde-DPI-PT.pdf>, acesso em: 15 abr. 2024.

63. Graciela Froehlich, Marcelo Stabile e Maria Lucimar de Souza, *Iniciativas de Rastreabilidade nas Cadeias de Valor da Carne Bovina e do Couro no Brasil*, [s.l.], Ipam/FIIAPP/IILA, 2022, disponível em: https://alinvest-verde.eu/wp-content/uploads/2023/02/Iniciativas_rastreabilidade_PORTU.pdf, acesso em: 8 mar. 2024.

64. “Onde Trabalhamos”, AL-Invest Verde, [s.d.], disponível em: https://alinvest-verde.eu/pt_pt_ao90/donde-trabajamos-alinvestverde/, acesso em: 20 abr. 2024.

65. “Projectos de Parceira”, AL-Invest Verde, [s.d.], disponível em: https://alinvest-verde.eu/pt_pt_ao90/proyectos-de-partenariado/, acesso em: 20 abr. 2024.

O programa Amazonia+ está contido na iniciativa Global Gateway, que o define como um de seus *flagship programme*. Lançado em 2019, o programa tem como objetivos o fomento da capacidade de mitigação de gás carbônico dos países amazônicos, a redução do desmatamento e a proteção da biodiversidade, com participação ativa das comunidades locais e populações indígenas⁶⁶. Especificamente no Brasil, o programa atua na materialização de políticas que promovam a economia sustentável⁶⁷. Previsto para ser concluído em 2027, o programa conta com um orçamento de quase 19 milhões de euros.

As principais características dos programas de cooperação climática

Diante das descrições das principais iniciativas de cooperação e financiamento entre UE e Brasil, nos últimos anos, algumas características se evidenciam. Observa-se que as iniciativas de cooperação ocorrem em âmbito regional e, como consequência, contemplam o Brasil⁶⁸. Dentre as razões, salienta-se uma mudança na política de cooperação europeia, manifesta na preferência pela aproximação descentralizada, com menor espaço para alianças bilaterais.

Segundo Carolina Pavese:

A partir de 2014, a UE decidiu reformular sua estrutura de cooperação com terceiros, substituindo o Documento de Estratégia para o País (Country Strategy Paper, em inglês) pelo Instrumento de Parceria (IP). Em vez de planejar um orçamento para uma agenda bilateral específica, o IP reflete uma estratégia descentralizada em que os fundos são atribuídos de acordo com as prioridades delineadas nos

66. “Amazonia+ Programme”, Fiiapp, [s.d.], disponível em: https://www.fiiapp.org/en/projectos_fiiapp/amazonia-programme/, acesso em: 20 abr. 2024.

67. “Amazônia+”, European Commission, [s.d.], disponível em: https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/amazonia_en, acesso em: 12 mar. 2024.

68. Delegação da UE no Brasil, *op. cit.*, 2 ago. 2021.

Programas Indicativos Plurianuais, abordando a cooperação bilateral, regional e inter-regional. Entre os seus objetivos, o IP visa promover o diálogo político e desenvolver abordagens e respostas coletivas aos desafios das preocupações globais⁶⁹.

A mudança no padrão europeu de cooperação rumo à descentralização e à ampliação do orçamento para cooperação, não só na América Latina como ao redor do globo, também pode ser explicada pelas alterações na balança de poder do cenário internacional. Nesse sentido, o lançamento da iniciativa Global Gateway, com aportes bilionários, que também financia projetos de infraestrutura nos continentes africano e asiático, pode ser avaliada como uma estratégia da UE de adaptação ao novo contexto geopolítico e como uma alternativa ao programa Belt and Road Initiative (BRI) chinês, que investe em projetos de infraestrutura ao redor do mundo⁷⁰.

A cooperação regional em detrimento da bilateral também pode ser explicada pela preferência pela temática de florestas tropicais, inseridas na grande variedade de temas relacionados a mudanças climáticas. Ao observar as principais iniciativas de cooperação, nota-se que todos envolvem projetos relacionados à Amazônia, que se estende por oito países, seja no tocante ao desenvolvimento de projetos de bioeconomia, seja no rastreamento de cadeia produtiva, seja no combate ao desmatamento. Assim, é justificável que os projetos alcancem vários países.

Outra característica importante nas relações de cooperação entre Brasil e UE é a intensa atuação de atores subnacionais e não governamentais nos projetos, o que pode ser explicado pela própria temática de mudanças climáticas, que se insere no grande tema de cooperação internacional para o desenvolvimento. Segundo Milani:

69. Carolina Pavese, “The European Union and Brazil in the Quest for Global Climate Governance: Potentials and Perils of a Partnership”, *IAI Papers*, pp. 1-18, jun. 2018, cf. p. 8 (tradução nossa), disponível em: <https://www.iai.it/sites/default/files/iaip1811.pdf>, acesso em: 15 abr. 2024.
70. Chloe Teevan *et al.*, “The Global Gateway: A Recipe for EU Geopolitical Relevance?”, *ECDPM*, jun. 2022, disponível em: https://www.researchgate.net/publication/361748317_The_Global_Gateway_A_recipe_for_EU_geopolitical_relevance, acesso em: 2 maio 2024.

A cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) pode ser definida como um sistema que articula a política dos Estados e atores não governamentais, um conjunto de normas difundidas (ou, em alguns casos, prescritas) por organizações internacionais e a crença de que a promoção do desenvolvimento em bases solidárias seria uma solução desejável para as contradições e as desigualdades geradas pelo capitalismo no plano internacional. Em se tratando de um sistema bastante institucionalizado e complexo na construção de discursos e visões de mundo, a CID envolve inúmeros atores, tanto do lado dos chamados países doadores (tradicionais ou emergentes), quanto no campo dos beneficiários (normalmente países de renda baixa ou, em alguns raros casos, países de renda média)⁷¹.

O Programa Indicativo Plurianual também menciona a participação da sociedade civil como uma parceira-chave da UE no enfrentamento dos desafios globais. Segundo o documento, ao exercer pressão, supervisionar e participar na concepção e implementação de políticas públicas, a sociedade civil se configura em importante motor de mudança no sentido de uma maior coesão social, governação democrática e responsabilização do setor público⁷².

Considerações finais

Nos últimos anos, o mundo passou por profundas transformações, que alteraram a forma como os Estados se relacionavam. O momento entendido como crise do multilateralismo é marcado pelo enfraquecimento da lógica da ação coletiva e pela busca da solução de desafios comuns por outras vias, uma vez que as grandes emergências globais, como a climática, não esperam.

A ampliação da cooperação bilateral emerge como uma alternativa aos acordos multilaterais, que buscam reduzir as emissões dos gases de efeito estufa e as graves consequências das mudanças climáticas. Ademais, o aprofundamento da cooperação também contribui para o estreitamento

71. Carlos R. S. Milani, *op. cit.*, 2012, p. 211.

72. European Commission, *op. cit.*, 2022.

de alianças, principalmente quando tratamos de Europa e América Latina, continentes que, historicamente, prezam por valores democráticos, direitos humanos e que têm a questão climática como prioridade.

Nesse sentido, este artigo buscou observar as tendências nos recentes projetos de cooperação climática entre UE e Brasil, de maneira a contribuir para a compreensão ampla da governança global do clima. Verifica-se que foram ampliados os recursos destinados a projetos de cooperação, com a questão climática como prioridade na destinação dos recursos da UE à América Latina. Ademais, percebe-se que, cada vez mais, os projetos envolvem diferentes temas, que vão desde rastreamento de cadeias produtivas até promoção de estratégias para cidades sustentáveis, e há uma diversidade de atores envolvidos, o que demonstra a complexidade da questão climática e a necessidade de, continuamente, se buscar alternativas para pensar os desafios que se impõem.

Mudanças climáticas: o que a ciência tem a nos dizer e o que as políticas públicas estão dispostas a colocar em prática – estudo de caso entre América Latina e Europa

JANAINA DA SILVA FORTIRER¹

Governança climática e políticas públicas entre América Latina e Europa

Em razão das mudanças climáticas, reconhecidas como uma prioridade global, previa-se um aumento na temperatura global de 1,5°, ou mais, nas próximas décadas, conforme alerta do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC; do inglês, Intergovernmental Panel on Climate Change) em 2021². Contudo, um artigo recentemente publicado na revista *Nature* revelou que o planeta já excedeu a marca de 1,5° de aquecimento, empregando uma técnica de medição que contempla uma escala maior de tempo pretérito do que os métodos atualmente utilizados nos relatórios do IPCC³. Portanto, a urgência de se tomar medidas imediatas

1. Bacharela e licenciada em ciências biológicas pela Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, da Universidade de São Paulo (Esaq-usp); mestre em bioinformática e doutoranda em bioinformática pelo Laboratório de Fisiologia Ecológica de Plantas (Lafeco) da usp. Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) (2022/14886-0).
2. Eulália Baulenas e Metodi Sotirov, “Cross-sectoral Policy Integration at the Forest and Water Nexus: National Level Instrument Choices and Integration Drivers in the European Union”, *Forest Policy and Economics*, vol. 118, 102247, 2020; Malcolm T. McCulloch, Amos Winter, Clark E. Sherman e Julie A. Trotter, “300 Years of Sclerosponge Thermometry Shows Global Warming Has Exceeded 1.5 °C”, *Nature Climate Change*, vol. 14, pp. 171-177, 2024, disponível em: <https://doi.org/10.1038/s41558-023-01919-7>, acesso em: 11 jun. 2024.
3. Valérie Masson-Delmotte *et al.* (orgs.), *Global Warming of 1.5°: An IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5° above Pre-industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways, in the Context of Strengthening the Global Response to the Threat of Climate Change*,

para reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE) é necessária e requer mudanças em todos os setores da sociedade⁴.

Conflitos climáticos e cenários instáveis aumentam a urgência não apenas na mitigação como também na adaptação às mudanças climáticas. Em resposta à crescente conscientização global, políticas focadas nesse desafio têm surgido, resultando em compromissos internacionais, como o Acordo de Paris, para implementar estratégias eficazes de mitigação e adaptação. O acordo criado em 2015 estabelece metas voluntárias para as economias emergentes e desenvolvidas reduzirem as emissões globais de GEE.

As mudanças climáticas terão impactos significativos na América Latina, particularmente em termos de temperatura e precipitação⁵. Previsões indicam que o sudeste da América do Sul experimentará os maiores aumentos de temperatura média e de eventos extremos. Espera-se que as regiões mais frias, como a Patagônia, enfrentem reduções nos dias de geada e gelo, devido ao aumento desses eventos extremos climáticos⁶. Na América Latina, há uma necessidade urgente de integração entre políticas públicas de mudanças climáticas e uma agenda de direitos e justiça⁷. Por outro lado, reivindicações periféricas na América Latina podem não fazer menção direta a leis ou dados sobre as mudanças climáticas, mas são iniciativas que podem ter impacto na governança climática. Exemplos dessas reivindicações incluem a proteção da biodiversidade na Bacia Amazônica

Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty, Cambridge/Nova York, Intergovernmental Panel on Climate Change, 2019, cf. pp. 93-174.

4. Veronica do Nascimento Nadruz *et al.*, “Identifying the Missing Link between Climate Change Policies and Sectoral/Regional Planning Supported by Strategic Environmental Assessment in Emergent Economies: Lessons from Brazil”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 88, pp. 46-53, maio 2018.
5. Alfonso Fernández *et al.*, “Facing Climate Change across Latin America and the Caribbean”. *Nature Climate Change*, vol. 13, n. 10, pp. 1014-1019, 2023.
6. Carla N. Gulizia, Gabriela A. Raggio, Inés A. Camilloni e Ramiro I. Saurral, “Changes in Mean and Extreme Climate in Southern South America under Global Warming of 1.5°, 2°, and 3°”, *Theoretical and Applied Climatology*, n. 1-2, pp. 787-803, 2022.
7. Pedro Henrique Campello, Ana Lia Leonel, Gabriel Pires de Araújo e Pedro Roberto Jacobi, “Is the Brazilian National Climate Change Adaptation Plan Addressing Inequality? Climate and Environmental Justice in a Global South Perspective”, *Environmental Justice*, vol. 13, n. 2, 2020.

e apelos às causas das mudanças climáticas, como a poluição atmosférica com aumento das emissões dos GEE. Abordagens como a reivindicação dos direitos da natureza ou da equidade também estão ligadas à governança climática e à relação entre seres humanos e natureza. A América Latina enfrenta diversos desafios socioambientais, o que exige que os governos regionais encarem essas questões e fortaleçam os laços de cooperação e oportunidades socioeconômicas para o enfrentamento⁸.

Na Europa, nas regiões frias e temperadas, as habitações foram tradicionalmente projetadas para proteção contra o frio, não considerando a mitigação do calor como prioridade⁹. Contudo, o aumento das temperaturas globais e a ocorrência mais frequente de ondas de calor em razão de mudanças climáticas têm levado a um aumento significativo das pesquisas e da atenção política para a proteção contra os efeitos adversos do calor. O continente europeu já registrou, na temperatura média anual, aumentos de 1,7° a 1,9° em relação ao período pré-industrial¹⁰. Segundo a Agência Europeia do Ambiente (AEA), as perdas econômicas decorrentes das mudanças climáticas alcançaram entre 450 e 520 bilhões de euros no período de 1980 a 2020¹¹.

A Europa tem enfrentado condições climáticas extremas, caracterizadas por calor intenso, seca, tempestades de granizo e altas temperaturas. Além disso, a seca resulta em incêndios florestais na região¹². Os países-

8. Isael Fierros-González e Alejandro López-Feldman, “Farmers’ Perception of Climate Change: A Review of the Literature for Latin America”, *Frontiers in Environmental Science*, vol. 9, 2021.
9. Jonathon Taylor *et al.*, “Ten Questions Concerning Residential Overheating in Central and Northern Europe”, *Building and Environment*, vol. 234, abr. 2023, disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.buildenv.2023.110154>, acesso em: 11 jun. 2024.
10. Xiaoxin Wang, Dabang Jiang e Xianmei Lang, “Extreme Temperature and Precipitation Changes Associated with Four Degree of Global Warming above Pre-industrial Levels”, *International Journal of Climatology*, vol. 39, n. 4, pp. 1822-1838, mar. 2019.
11. “Indicator Assessment: Global and European Temperature”, *European Environment Agency*, 11 set. 2017, disponível em: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/global-and-european-temperature-4/assessment>, acesso em: 2 maio 2024.
12. “Briefing: Economic Losses and Fatalities from Weather- and Climate-related Events in Europe”, *European Environment Agency*, 3 fev. 2022, disponível em: <https://www.eea.europa.eu/publications/economic-losses-and-fatalities-from>, acesso em: 2 maio 2024.

-membros da União Europeia (UE) possuem a política agrícola comum, que contribui para a política climática da UE por meio do Pacto Ecológico Europeu, sendo que os principais objetivos dessa política são mitigar as alterações climáticas, fazer a adaptação às alterações climáticas, proteger o ambiente e a biodiversidade¹³. Regiões do sul da Europa enfrentam possível aumento de até dez vezes a incidência de incêndios, enquanto áreas do centro e norte podem se tornar mais suscetíveis a incêndios florestais com o aumento das temperaturas globais¹⁴. Esse cenário, combinado com a extensão, em média, de uma semana na temporada de incêndios em muitos países, exercerá a pressão adicional sobre a capacidade de resposta da Europa nas próximas décadas frente aos eventos extremos.

As mudanças climáticas tornaram-se uma questão urgente a ser discutida na política, influenciando diversas áreas, além do regime climático internacional¹⁵. A integração política e a gestão de recursos naturais são fundamentais para enfrentar desafios envolvendo múltiplas partes interessadas, níveis de governança e objetivos políticos¹⁶. Nesse sentido, a formulação de políticas públicas deve ser compreendida como o processo por meio do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações que produzirão os resultados ou as ações desejadas¹⁷. Uma política

13. “Climate Change and La Niña Driving Losses: The Natural Disaster Figures for 2022”, *Munich RE*, out. 2023, disponível em: <https://www.munichre.com/en/company/media-relations/media-information-and-corporate-news/media-information/2023/natural-disaster-figures-2022.html>, acesso em: 2 maio 2024.
14. Siham El Garroussi, Francesca Di Giuseppe, Christopher Barnard e Fredrik Wetterhall, “Europe Faces up to Tenfold Increase in Extreme Fires in a Warming Climate”. *NPJ Climate and Atmospheric Science*, vol. 7, n. 30, 2024, disponível em: <https://doi.org/10.1038/s41612-024-00575-8>, acesso em: 11 jun. 2024.
15. Filomena Pietrapertosa, Valeriy Khokhlov, Monica Salvia e Carmelina Cosmi, “Climate Change Adaptation Policies and Plans: A Survey in 11 South East European Countries”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 81, p. 2, pp. 3041-3050, jan. 2018.
16. Stefan Aykut e Lucile Maertens (orgs.), *The Climatization of Global Politics: Introduction to the Special Issue*, Cham, Springer International Publishing, 2022, cf. pp. 1-18; Michael Howlett, “Procedural Policy Tools and the Temporal Dimensions of Policy Design: Resilience, Robustness and the Sequencing of Policy Mixes”, *International Review of Public Policy*, vol. 1, pp. 27-45, 2019.
17. Carolina Milhorange e Marcel Bursztyn, “Climate Adaptation and Policy Conflicts in the

pública é um programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados e que deve visar a realização de objetivos sociais relevantes, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários a sua consecução e o intervalo de tempo para o cumprimento dos resultados.

É necessário compreender as relações entre governança climática e conflitos para o enfrentamento eficaz dos desafios climáticos, promovendo a cooperação internacional para mitigar os impactos das mudanças climáticas e possibilitar um futuro sustentável¹⁸. O potencial das políticas públicas deve ser aprimorado com conhecimentos acadêmicos, mas as informações disponíveis precisam ser concisas, compiladas e resumidas para uma melhor comunicação ao serviço público. Uma maneira de acessar o conhecimento científico é verificar o “estado da arte” sobre determinado tema, utilizando uma abordagem metodológica como a revisão sistemática, que envolve busca na literatura, identificação de estudos relevantes e análise de dados para sintetizar informações¹⁹. Além disso, existe a “bibliometria”, termo proposto por Robert D. Pritchard, em 1969, para designar a área de estudo que emprega métodos matemáticos e estatísticos para investigar e quantificar a produção científica obtida pela revisão sistemática²⁰.

Esses dois métodos de análise possibilitam uma integração de informações publicadas a respeito do tema que torna possível fornecer um panorama sobre as mudanças climáticas e discutir as diferentes estratégias de mitigação e adaptação implementadas na América Latina e na Europa. Desse modo, o objetivo deste texto é analisar artigos obtidos de uma re-

Brazilian Amazon: Prospects for a Nexus+ Approach”, *Climatic Change*, vol. 155, n. 2, pp. 215-236, jul. 2019.

18. Janaina da Silva Fortirer, Adriana Grandis, Camila de Toledo Castanho e Marcos Silveira Buckeridge, “Importance of Meta-analysis in Studies Involving Plant Responses to Climate Change in Brazil”, em João C. Setubal e Waldeyr M. Silva (orgs.), *Advances in Bioinformatics and Computational Biology*, Cham, Springer, 2020, pp. 221-234.
19. David Moher *et al.*, Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-analyses: The PRISMA Statement”, *Annals of Internal Medicine*, vol. 151, n. 4, pp. 264-269, 2009.
20. Robert D. Pritchard, “Equity Theory: A Review and Critique”, *Organizational Behavior & Human Performance*, vol. 4, n. 2, pp. 176-211, 1969.

visão sistemática seguida de uma análise bibliométrica sobre mudanças climáticas e políticas públicas na América Latina e na Europa.

Análise da produção científica sobre mudanças climáticas e políticas públicas na América Latina e na Europa

Neste texto, foi realizada uma revisão sistemática dos artigos com as seguintes palavras-chave: *climate change AND public policy (TOPIC* – palavras que aparecem no título, no resumo ou nas palavras-chave). A pesquisa foi realizada em 2 de março de 2024, na base de dados da Scopus²¹, sem restrição de período, para obter estudos cujos temas norteadores abordassem mudanças climáticas e políticas públicas. Dessa busca, retornaram 4 840 trabalhos e foram selecionados os que possuíam apenas a temática de mudanças climáticas e políticas públicas contemplando as regiões da América Latina e da Europa, seguindo o protocolo Prisma. Depois, foi realizada a análise bibliométrica, para verificar a tendência de determinado tópico, quantidade e frequência de palavras-chave, colaborações entre países, institutos e pesquisadores²². A análise bibliométrica foi realizada em linguagem R²³, utilizando o pacote *bibliometrix*²⁴.

Dos 4 840 resultados obtidos na busca, 2 322 artigos eram relacionados a América Latina e Europa. Esse resultado demonstra o interesse nas mudanças climáticas e políticas públicas nessas regiões, representando 48% da produção global sobre o tema. A predominância de palavras-chave relacionadas a *adaptation, sustainability, vulnerability, mitigation, resilience, ecosystem services, uncertainty* e *energy transition* (figura 1) indica uma preocupação

21. Scopus, 2024, disponível em: <https://www.scopus.com/search/form.uri?display=basic#basic>, acesso em: 15 mar. 2024.

22. Alan Pritchard e Glen R. Wittig, *Bibliometrics: A Bibliography and Index*, Watford: ALLM Books, 1981.

23. R Core Team, *R Language Definition*, Viena, R Foundation for Statistical Computing, 2000-2024, disponível em: <https://cran.r-project.org/doc/manuals/r-release/R-lang.pdf>, acesso em: 14 ago. 2024.

24. Massimo Aria e Corrado Cuccurullo, “*bibliometrix*: An R-tool for Comprehensive Science Mapping Analysis”, *Journal of Informetrics*, vol. 11, n. 4, pp. 959-975, nov. 2017.

ampla e múltipla com os impactos das mudanças climáticas e a necessidade de respostas políticas abrangentes e eficazes que contemplem mitigar ou adaptar o ambiente para a redução de emissões de GEE e o enfrentamento dos efeitos das mudanças climáticas. A frequência dessas palavras-chave reflete a complexidade do desafio a ser enfrentado pelos diversos setores da sociedade e que há necessidade de abordagens integrativas que incluam não apenas a mitigação das emissões de GEE como também a adaptação às mudanças climáticas.

FIGURA 1: Palavras mais frequentes encontradas em artigos sobre mudanças climáticas e políticas públicas na América Latina e na Europa; quanto maior o tamanho da palavra, maior sua frequência nos estudos analisados.



Nota: Dados extraídos de 2322 artigos selecionados por revisão sistemática e bibliometria. Os termos foram mantidos em inglês.

Fonte: Scopus, 2024, disponível em: <https://www.scopus.com/>, acesso em: 2 mar. 2024.

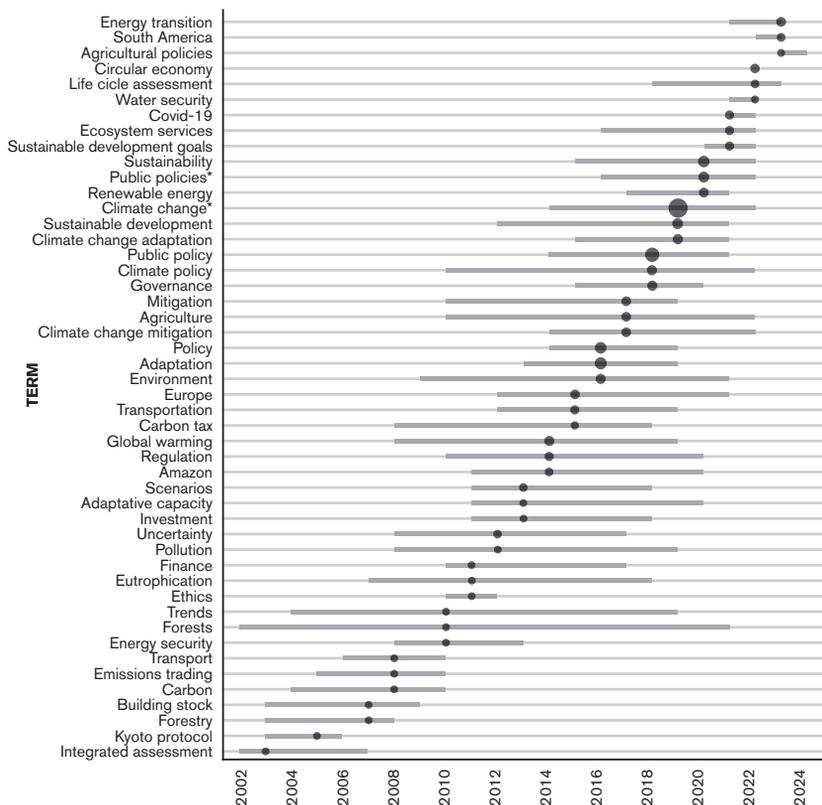
A ênfase em temas como *vulnerability* e *resilience* sugere uma preocupação particular com as comunidades e os ecossistemas mais afetados pelas mudanças climáticas e a necessidade de políticas que os protejam e fortaleçam. Além disso, a referência aos *ecosystem services* indica um reconhecimento da importância dos ecossistemas saudáveis para mitigação (*mitigation*) dos impactos das mudanças climáticas e garantia da resiliência das sociedades (figura 1). As incertezas (*uncertainty*) mencionadas geralmente referem-se à natureza complexa e imprevisível das mudanças climáticas, destacando a necessidade de políticas flexíveis e adaptadas (*adaptation*) que possam lidar com cenários diversos e com constantes desafios. A expressão *public health* possui pouca frequência em relação às demais palavras, o que demonstra que os estudos pouco abordam as implicações das mudanças climáticas na saúde pública global (figura 1).

A figura 2 apresenta a tendência dos termos mais frequentemente utilizados ao longo do tempo. No início dos anos 2000, os termos predominantes eram *integrated assessment*, *Kyoto protocol* e *carbon*. A alta frequência da expressão *Kyoto protocol* está associada ao acordo ambiental estabelecido durante a III Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, realizada em Kyoto, Japão, em 1997. O protocolo marcou o primeiro tratado internacional dedicado ao controle das emissões de GEE na atmosfera.

A palavra *Europe* teve maior ocorrência no final de 2015, enquanto *South America* atingiu seu pico em 2023 (figura 2). Isso evidencia uma falta de alinhamento nas preocupações dos cientistas europeus e sul-americanos em relação às pesquisas de mitigação das mudanças climáticas. Por sua vez, os termos *policy* e *public policy* foram mais frequentes em 2016 e 2018, respectivamente, indicando um atraso no enfoque das pesquisas sobre políticas públicas relacionadas às mudanças climáticas e uma maior participação da opinião pública por cobrança de ações políticas (figura 2). Adicionalmente, o termo mais recorrente nos artigos mais recentes foi *energy transition*, o que evidencia o compromisso atual em aprimorar a eficiência energética e promover a transição para fontes alternativas de energia. Essa abordagem é vista como uma alternativa viável para redu-

zir a dependência de combustíveis fósseis e, por conseguinte, diminuir as emissões de GEE e mitigar os efeitos das mudanças climáticas (figura 2).

FIGURA 2: Frequência dos termos ao longo dos anos, com o histórico e a tendência dos mais utilizados em trabalhos sobre mudanças climáticas e políticas públicas (2002-2024).



Nota: As linhas indicam os anos em que os termos foram mais frequentes, enquanto os círculos representam o período de maior frequência entre todos os anos analisados. As expressões *climate change* e *public policies* foram destacadas com asterisco (*). Dados extraídos de 2322 artigos selecionados por revisão sistemática e bibliometria. Os termos foram mantidos em inglês.

Fonte: Scopus, 2024, disponível em: <https://www.scopus.com/>, acesso em: 2 mar. 2024.

Dos artigos sobre mudanças climáticas e políticas públicas na América Latina e na Europa encontrados, o Conselho Nacional de Desenvolvimento

Científico e Tecnológico (CNPq) do Brasil foi o que apresentou mais trabalhos (71) financiados pela própria instituição. Na sequência aparece a European Commission com sessenta trabalhos (tabela 1). Esse resultado demonstra que o Brasil tem papel importante na produção científica em contexto da América Latina. No entanto, o Brasil adota um sistema distinto em comparação com outros países analisados. Um exemplo disso é a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) que, com 57 trabalhos (tabela 1), é uma instituição que concede incentivos por meio do pagamento de bolsas a estudantes e pesquisadores, sem a obrigatoriedade de estarem vinculados a um projeto específico. Esse modelo de financiamento pode ter contribuído para o aumento da participação do Brasil no apoio à pesquisa relacionada a mudanças climáticas e políticas públicas.

TABELA 1: Ranking dos dez maiores financiadores de pesquisas sobre mudanças climáticas e políticas públicas na América Latina e na Europa (2024)

Financiadores das pesquisas	País	Artigos
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)	Brasil	71
European Commission	Bélgica (Sede)	60
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)	Brasil	57
Economic and Social Research Council (ESRC)	Reino Unido	54
Horizon 2020 Framework Programme	União Europeia	46
Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp)	Brasil	38
Engineering and Physical Sciences Research Council (EPSRC)	Reino Unido	36
Natural Environment Research Council (Nerc)	Reino Unido	36
Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT)	Brasil	25
Seventh Framework Programme	União Europeia	25

Nota: Dados extraídos de 2322 artigos selecionados por revisão sistemática e bibliometria.

Fonte: Scopus, 2024, disponível em: <https://www.scopus.com/>, acesso em: 2 mar. 2024.

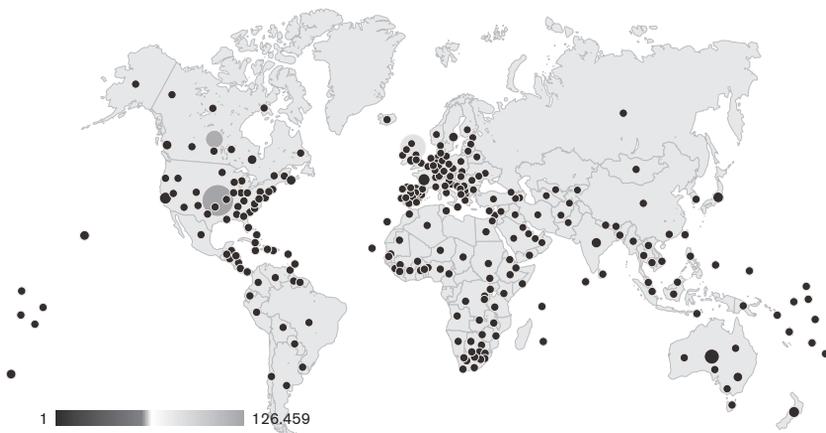
Os artigos relacionados por área de pesquisa demonstraram uma distribuição diversa. As ciências ambientais lideram com o maior número de artigos, totalizando 1 130 (48%), indicando uma forte ênfase na compreensão de questões ambientais e ecológicas. Em seguida, as ciências sociais ocupam uma posição significativa, com 736 artigos (31%), refletindo o interesse em analisar o impacto das atividades humanas na sociedade e nos sistemas sociais. A categoria de energia também se destaca, com 445 artigos (19%), demonstrando um foco considerável em soluções e inovações para questões relacionadas a produção e consumo de energia. As áreas de engenharia, ciências da terra e planetárias, ciências agrícolas e biológicas, negócios, gestão e contabilidade, economia, econometria e finanças, medicina e ciência da computação complementam o panorama, cada uma contribuindo para a compreensão e resolução de desafios em suas respectivas esferas de atuação. Essa diversidade de áreas reflete a natureza interdisciplinar e abrangente dos estudos relacionados a meio ambiente, sociedade e tecnologia, destacando a importância de análises sistêmicas para categorizar as diversas áreas relacionadas à mitigação das mudanças climáticas.

Cooperação entre cientistas e governantes para a promoção de políticas públicas climáticas

A figura 3 demonstra o cenário atual da utilização de estudos científicos sobre mudanças climáticas em documentos políticos. No cenário mundial, os Estados Unidos lideram a utilização de trabalhos científicos climáticos para embasar políticas públicas, com 126 459 trabalhos. O Reino Unido ficou em segundo lugar com 75 117 trabalhos utilizados para políticas públicas com relação às mudanças climáticas (figura 3). Os países da Europa apresentam substancialmente mais trabalhos científicos utilizados em políticas públicas do que a América Latina, como pode ser visto na figura 3. Além disso, as pesquisas realizadas em São Paulo sobre políticas públicas foram citadas em 33 398 documentos publicados em 123 países ao longo de dez anos. Isso demonstra que as pesquisas são amplamente utilizadas

em outros países, particularmente na Europa, para a formulação de políticas públicas²⁵.

FIGURA 3: Quantidade de documentos políticos que citam estudos científicos sobre mudanças climáticas (2024).



Fonte: Overton, [s.d.], disponível em: <https://app.overton.io>, acesso em: 2 maio 2024.

Soluções como bioenergia e captura de carbono são consideradas alternativas diante das mudanças climáticas²⁶. Políticas públicas e pesquisas científicas desempenham papel fundamental, concentrando-se no desenvolvimento de ferramentas de mitigação²⁷. O estímulo à colaboração social e científica é visto como uma oportunidade valiosa para promover um futuro sustentável. A restauração florestal é considerada um instrumento para armazenar dióxido de carbono, sendo essencial buscar conhecimento alinhado às necessidades sociais e aplicar processos biológicos em

25. Fabricio Marques, “Pesquisas Brasileiras Servem de Referência para Políticas Públicas em Vários Países, Mostra Estudo”, *Revista Pesquisa Fapesp*, ed. 338, abr. 2024, disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/pesquisas-brasileiras-servem-de-referencia-para-politicas-publicas-em-varios-paises-mostra-estudo/>, acesso em 14 ago. 2024.

26. Courtney Work, “Climate Change and Conflict: Global Insecurity and the Road Less Traveled”, *Geoforum*, vol. 102, pp. 222-225, jun. 2019.

27. Karin Bäckstrand, “Accountability of Networked Climate Governance: The Rise of Transnational Climate Partnerships”, *Global Environmental Politics*, vol. 8, n. 3, pp. 74-102, 2008.

projetos que melhorem a qualidade de vida das gerações futuras²⁸. Soluções baseadas na natureza, como plantar árvores para diminuir as ondas de calor, armazenar carbono e promover uma melhora ecossistêmica de cidades, são a chave para se criar ambientes urbanos mais resilientes às mudanças climáticas²⁹. Apesar disso, a governança climática é complexa e fragmentada, com poucas interações entre autoridades públicas e privadas. Ademais, a complexidade do cenário digital e a interseção entre comércio e tecnologia demandam abordagens colaborativas e regulamentações sensíveis às nuances culturais e econômicas de diferentes regiões, como América Latina e Europa. Nesse sentido, experiências de governança são essenciais para garantir ações climáticas, mesmo na ausência de progressos multilaterais significativos³⁰.

Abordar a lacuna entre o conhecimento científico e as políticas públicas sobre mudanças climáticas na América Latina e na Europa requer investimentos em educação, diálogo entre a comunidade científica e os responsáveis pela formulação de políticas e a integração das mudanças climáticas na agenda política. No entanto, há um longo caminho a ser percorrido para fechar essa lacuna, e a eficácia das medidas implementadas é fundamental. A falta de comunicação entre a comunidade científica e os formuladores de políticas e a ausência de prioridade política para as mudanças climáticas são identificadas como as principais causas dessa discrepância.

No Brasil, a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) colabora em chamadas de propostas de pesquisa em conjunto com o European Research Council (ERC), em um esforço conjunto entre

28. Alexandre Chiavegatto Filho, “Machine Learning em Políticas Públicas de Saúde”, em Brasil, Ministério da Saúde, Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Complexo da Saúde, Departamento de Ciência e Tecnologia, *Avaliação de Impacto das Políticas de Saúde: Um Guia para o sus*, Brasília, DF, Ministério da Saúde, 2023, pp. 615-630, disponível em: https://bvms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/avaliacao_impacto_politicas_saude_guiia_sus.pdf, acesso em: 2 maio 2024.

29. Deize Sbarai Sanches Ximenes e Ivan Carlos Maglio, “Soluções Baseadas na Natureza e Adaptação Climática no Brasil: Estudo de Cidades Costeiras Vulneráveis”, *Revista LABVERDE*, vol. 12, n. 1, pp. 183-206, 2022.

30. Harro van Asselt, “Climate Governance at the Crossroads: Experimenting with a Global Response After Kyoto”, *Environmental Politics*, vol. 22, n. 2, pp. 354-356, 2013.

a Comissão Europeia e o Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (Confap). O objetivo dessa parceria é fomentar, promover e facilitar a cooperação em pesquisa entre a União Europeia e o Brasil, permitindo que pesquisadores de instituições de ensino e pesquisa brasileiras participem de projetos científicos financiados pelo ERC³¹. O Programa Fapesp de Pesquisa sobre Mudanças Climáticas Globais, por exemplo, visa aprofundar o entendimento desse tema. Os resultados das pesquisas realizadas no âmbito do programa têm o propósito de fornecer embasamento científico para a tomada de decisões, especialmente em relação a avaliações de risco e estratégias de mitigação e adaptação³². Além disso, pesquisadores de São Paulo têm a oportunidade de se envolverem como colíderes em projetos apoiados pelo Horizon Europe³³.

Agenda 2030 e os objetivos de desenvolvimento sustentável

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015, compreende um conjunto de dezessete objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) que abrangem diversas áreas, incluindo a mitigação e adaptação às mudanças climáticas (ODS 13)³⁴, incluindo a redução das emissões dos GEE. Contudo, para alcançar o objetivo de combater efetivamente as mudanças climáticas até 2030, é necessário um esforço conjunto e coordenado em nível global, envolvendo governos, setor privado, sociedade civil e cooperação internacional.

31. “Convênios e Acordos de Cooperação”, *Fapesp*, 2023, disponível em: <https://fapesp.br/11863/european-research-council>, acesso em: 2 maio 2024.

32. “Programa Mudanças Climáticas”, *Fapesp*, [s.d.], disponível em: <https://fapesp.br/pfpmcg/>, acesso em: 2 maio 2024.

33. “Fapesp Participa de Chamadas da Comissão Europeia”, *Fapesp*, 8 dez. 2023, disponível em: <https://fapesp.br/16475/fapesp-participa-de-chamadas-da-comissao-europeia>, acesso em: 2 maio 2024.

34. Organização das Nações Unidas (ONU), *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, Brasília, DF, 2015, disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>, acesso em: 2 maio 2024.

No entanto, é preciso entender como alcançar a cooperação internacional frente a fratura global, com a contestação à ordem ocidental em meio a uma divisão global entre Sul e Norte Global. O que une o Sul Global é uma percepção pública de que as democracias ocidentais são inconsistentes na proteção dos direitos humanos³⁵. Além disso, a influência do setor privado sobre as mudanças climáticas no Sul Global é motivada pela regulamentação climática e pelas oportunidades de mercado, porém, encontra obstáculos nos países menos desenvolvidos em razão da fragilidade das regulamentações ambientais, da baixa industrialização e da capacidade técnica limitada³⁶. Por outro lado, as mudanças climáticas impactarão de forma desproporcional os países do Sul Global, ressaltando a urgência de cooperação global e de aprimoramento da governança climática internacional³⁷.

Entre as medidas que podem ajudar na implementação da Agenda 2023, podemos mencionar: (1) diálogo para a resolução de problemas por meio da educação e da conscientização sobre as mudanças climáticas; (2) integração de temas relacionados ao clima no currículo escolar, campanhas de sensibilização pública e programas de educação ambiental; (3) implementação de políticas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, com foco na redução de seus impactos nas populações que habitam áreas vulneráveis, e abordagem de questões ambientais como mudanças nos regimes de rios, impactos na agricultura e nos aquíferos, incluindo obras de contenção em portos marítimos e fluviais e promoção do uso de energias renováveis nesses locais; (4) desenvolvimento de políticas públicas que, por meio de programas de financiamento e de justiça ambiental, ofereçam suporte às regiões mais pobres, para que possam se adaptar às

35. Álvaro Vasconcelos (org.), *Brasil nas Ondas do Mundo*, Campina Grande/Coimbra, Editora da Universidade Federal de Campina Grande/Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, disponível em: <https://doi.org/10.14195/978-989-26-1433-5>, acesso em: 11 jun. 2024.

36. Simone Pulver e Tabitha Benney, "Private-sector Responses to Climate Change in the Global South", *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, vol. 4, n. 6, pp. 479-496, 2013, disponível em: <https://wires.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/wcc.240>, acesso em: 11 jun. 2024.

37. Yueqi Shan, "Discussion on How Climate Change is Disproportionately Affecting the Global South", *International Journal of Frontiers in Sociology*, vol. 5, n. 12, pp. 10-15, 2023, disponível em: <https://doi.org/10.25236/ijfs.2023.051202>, acesso em: 11 jun. 2024.

mudanças climáticas; (5) fomento ao diálogo entre os diferentes setores da indústria sobre a necessidade de mitigação das mudanças climáticas e a transição global para um modelo energético mais sustentável.

Apresentadas essas medidas, pode-se destacar que, em teoria, já existe um grande embasamento para combater as mudanças climáticas; ainda assim, há necessidade de uma união global. Nesse sentido, o novo alinhamento dos BRICS+³⁸ pode influenciar as negociações climáticas na Conferência da Partes 30 (COP 30), que vai ser realizada no Brasil, potencialmente impactando o ritmo e a direção dos acordos climáticos e tentando reduzir a divisão entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento.

38. Grupo econômico que, atualmente, inclui Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul, Etiópia, Egito, Arábia Saudita, Irã, Emirados Árabes Unidos.

D) Guerra e segurança

A North-South divide? Comparing European and Latin American responses to the conflicts in Ukraine and the Middle East within the United Nations

ANDRÉ VIOLA¹ ■ TAREQ YACOUB HELOU²

Introduction

The end of the Cold War and the consequent entry into a period of apparent peace under American unipolarity (*Pax Americana*) gave many people hope that the world would henceforth follow the paths of peace, stability, and economic and political liberalism³. In the field of ideas, political liberalism, in the words of Francis Fukuyama, would have given rise to the “end of history,”⁴ that is, the triumph of the North American model of liberal democracy over other political models after the dismantling of the Soviet Union. In the economic realm, capitalism emerged victorious, giving rise to a post-imperial world economy built upon the modern interstate system, as noted by Immanuel Wallenstein in his theory of the “world system.”⁵

1. PhD candidate in Political Science at the University of São Paulo, BA in Social Sciences from the University of São Paulo (2020) and MA in Political Science from the same institution (2023).
2. PhD candidate in International Relations at the University of São Paulo and King's College London, BSc in Economics from the Federal University of Paraná (2015) and MSc in International Administration and Global Governance from the University of Gothenburg (2018).
3. An example of this view may be found in William Wohlforth, “The Stability of a Unipolar World,” *International Security*, vol. 24, n. 1, pp. 5-41, Summer, 1999.
4. Francis Fukuyama, “The End of History?,” *The National Interest*, n. 16, pp. 3-18, Summer, 1989.
5. Immanuel Wallerstein, *World-Systems Analysis: An introduction*, Durham, Duke University Press, 2004.

The strengthening of international organizations, particularly the United Nations (UN), and the impact of the Rio Conference in 1992 pointed to a multipolar world. Neo-institutionalist ideas gained new impetus, especially in American academia, based on the work of Joseph Nye and Robert Keohane *Power and Interdependence*, an indication of the existence of a web of connections between different links and institutions that transcends relations between states, such as International Organizations.⁶ Thus, there was an inducement for states to participate in international efforts, as they would find themselves entangled in networks of organizations within international society.⁷

However, the events that took place in the 1990s, such as the First Gulf War, the Rwandan genocide, and the Yugoslav Civil War, together with the attacks of September 11 and the subsequent wars in Afghanistan and Iraq, showed that world peace and stability were not on the horizon. The emergence of so-called “globalization” ended up deepening the North-South divide in the world, as well as bringing about the formation of “eccentric” movements, like the resurgence of separatist nationalisms and the emergence of new religious fundamentalisms, which led political scientists of the realist *spectrum* such as Samuel Huntington to controversially argue that international conflicts in the post-Cold War world would no longer be marked by political ideology, as they had been in the previous period, but by cultural and religious aspects, becoming “civilizational conflicts.”⁸ This thesis, however, has been the subject of various criticism from several intellectuals like Edward Said and Timothy Garton Ash, especially given its deterministic and bigoted nature against Arabs and Latinos.⁹

6. Joseph Nye and Robert Keohane, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown and Company, 1977.

7. Harold K. Jacobson, *Networks of Interdependence: International Organizations and the Global Political System*, New York, Alfred A. Knopf, 1979.

8. Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Simon & Schuster, 1996.

9. Edward Wadie Said, *From Oslo to Iraq and the Road Map: Essays*, New York, Vintage, 2005; Timothy Garton Ash, *History of the Present: Essays, Sketches, and Dispatches from Europe in the 1990s*, New York, Vintage, 2001.

Moreover, the rapid political and military renaissance of Russia, a country that boasts the title of main heir of the Soviet Union, and the consolidation of China as an economic and political power, at least since it joined the World Trade Organization (WTO) under American auspices, showed that even the unipolarity of the world under the hegemony of the United States (US) was no longer a given fact.

With the rebirth of these powers, we are seeing a growing contestation of the world order designed in the aftermath of the Second World War, pitting the interests of the US and its allies (including Western Europe) against what has come to be known as the “Global South” (including Latin America). Research on the UN Commission for Human Rights (1947-2005), for example, has shown the existence of a North-South divide which replaced the Cold War-era Third-World/First-World divide.¹⁰

Some argue that the different reactions of Latin American and European countries regarding the conflicts in Ukraine and the Middle East would be a clear signal of this division. European countries, directly affected by the war in Ukraine in both geopolitical and economic terms,¹¹ were quick to condemn the Russian invasion of Ukraine. When it comes to the Middle East, European countries have engaged more in conflict management than conflict resolution, even though they have recently been more focused in the latter as the European Union (EU) seeks to increase its influence in global affairs.¹² In turn, Latin American countries were generally reluctant to condemn Russia but assumed a more vocal attitude towards the Middle East. For instance, Mexico and Chile called for the International Criminal Court’s probe into the Gaza War, and Brazil proposed a resolu-

10. Camila Lissa Asano, *Comportamento dos Estados em Instituições Internacionais: Padrões de Votação na Comissão de Direitos Humanos da ONU (1995-2005)*, Master’s Dissertation, São Paulo, Faculty of Philosophy, Languages and Human Sciences, University of São Paulo, 2009; Howard Tolley, “Decision-Making at the United Nations Commission on Human Rights (1979-1982),” *Human Rights Quarterly*, vol. 5, n. 1, pp. 27-57, Feb. 1983.

11. Katherine Meissner, “Caught up by Geopolitics: Sanctions and the EU’s Response to Russia’s War Against Ukraine,” *The Economist’s Voice*, vol. 20, n. 2, pp. 275-283, Dec. 2023.

12. Muriel Assenburt, “European Conflict Management in the Middle East: Toward a More Effective Approach,” *Carnegie Middle East Center*, n. 14, Feb. 2009.

tion during its United Nations Security Council (UNSC) presidency, asking for humanitarian pauses aiming at delivering humanitarian help to Gaza.¹³

Spektor¹⁴ points out that countries in the so-called “Global South” have their reasons for maintaining neutrality in conflicts such as the Ukrainian one. By refraining from taking sides in the conflict, these countries signal the fact that they understand the distribution of power in the global arena to be uncertain, pushing them to avoid commitments that can be hard to disengage from. According to the author:

In the context of the war in Ukraine, hedgers reason that it is too early to dismiss Russia’s staying power. By invading its neighbor, Russia may have made a mistake that will accelerate its long-term decline, but the country will remain a major force to reckon with in the foreseeable future and a necessary player in negotiating an end to the war. Most countries in the Global South also see a total Russian defeat as undesirable, contending that a broken Russia would open a power vacuum wide enough to destabilize countries far beyond Europe.¹⁵

This hedging approach is misunderstood by the Global North, which interprets this unwillingness to take a stand as a way to hide economic interests or even an ideological alignment with Moscow or Beijing.¹⁶

However, despite these differences, Europe and Latin America share a common history in the defense of human rights, democracy and multilateralism. France, for instance, regretted the failure of the draft resolution put forward by Brazil to the UNSC calling for humanitarian pauses to allow

13. Brazil, *Statement by the Permanent Representative of Brazil to the United Nations on the Draft Resolution S/2023/773*, 2023, available at: <https://tinyurl.com/5t384pew>, accessed: Jan. 26, 2024; Kylie Madry, “Mexico, Chile Refer Israel-Hamas Conflict to ICC over Potential Crimes,” *Reuters*, January 19, 2024, available at: <https://tinyurl.com/4emcj6ub>, accessed: Jan. 26, 2024.

14. Matías Spektor, “In Defense of the Fence Sitters: What the West Gets Wrong About Hedging,” *Foreign Affairs*, April 18, 2023, available at: <https://tinyurl.com/34n52wrx>, accessed: Jan. 26, 2024.

15. *Ibidem*.

16. *Ibidem*.

the delivery of aid to Gaza, having voted in favor of it.¹⁷ These similarities and mutual support for a common ground in humanitarian issues call for a deeper understanding of European and Latin American responses to the conflicts in Ukraine and the Middle East. While some studies have been put forth regarding the EU's sponsorship behavior in the UNSC,¹⁸ Latin American sponsorship in the Council is still scarcely understood.

This research aims to identify whether the voting patterns in the United Nations General Assembly (UNGA) and the co-sponsorship of Direct Resolutions in the UNSC of European and Latin American countries regarding the Ukraine war and the Middle Eastern crisis reflect the so-called "North-South divide" that has pervaded recent political debates.

In our analysis, we will first devote a section to methodological considerations, laying out the groundwork for our analysis. Subsequently, we will properly delve into the examination of European and Latin American responses to the situation in Ukraine and the Middle East (with a special focus on the Palestinian issue). This section will be further split into two distinct sections: one focusing on the tracking of UNSC co-sponsorship and the other scrutinizing UNGA voting patterns. Within the latter section, a subsection will concentrate on voting patterns concerning Palestine-related resolutions, while a separate subsection will analyze voting patterns in Ukraine-related resolutions. Finally, in the conclusion, we will summarize our findings, emphasizing the importance of fostering collaboration between Latin America and Europe in order to face the challenges of the international system.

17. France, *Israel/Gaza – France Regrets the Failure of the Draft Resolution Put Forward by Brazil to the Security Council*, 2023, available at: <https://tinyurl.com/4enu45k5>, accessed: Mar. 15, 2024.

18. Spyros Blavoukos and Dimitris Bourantonis, "The EU's Performance in the United Nations Security Council," *Journal of European Integration*, vol. 33, n. 6, pp. 731-742, 2011.

Methodology

Before diving into the analysis of European and Latin American responses to the challenges in Ukraine and the Middle East within the UN, we must first go through some methodological considerations. The study of the behavior of states in international institutions has sparked a large debate among scholars on the most suitable methodology to understand it. The first research conducted in the field focused on describing voting patterns in the UNGA, based on previous studies on US legislative behavior. Some authors argue that these studies were not able to differentiate the domestic political system from the international system, assuming that voting patterns in the UNGA were a proxy for power in the UN,¹⁹ while others defend the idea that international relations scholars can benefit from the insights of the literature on domestic legislatures, given that institutional process is a key factor in translating power into influence.²⁰

This latter stance understands that studies that rely solely on votes instead of taking into account the legislative process by which those votes are created mischaracterize the revealed preferences of states. However, despite this kind of criticism, voting pattern studies have dominated the research agenda. For instance, research shows that there are stable voting groups in the UNGA, in spite of the absence of formal parties in the UN.²¹ Moreover, Stokman and Schuur²² found that, by analyzing voting cohesion among developing countries in the UN, it was possible to determine whether their actions constituted a bloc within the UN.

19. Lisa L. Martin and Beth A. Simmons, "Theories and Empirical Studies of International Institutions," *International Organization*, vol. 52, n. 4, pp. 57-729, 1998.

20. Courtenay Conrad and Nathan Monroe, "Legislative Process in International Organizations," *International Studies Review*, vol. 23, n.3, pp. 605-615, Sep. 2021.

21. Steven Holloway, "Forty Years of United Nations General Assembly Voting," *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique*, vol. 23, n. 2, pp. 279-296, Jun. 1990.

22. Frans N. Stokman and Wijbrandt H. van Schuur, "Leadership Dimensions Among Developing Nations in the United Nations," in Jerome M. Clubb and Erwin K. Scheuch (eds.), *Historical Social Research: The Use of Historical and Process-produced Data*, Stuttgart, Klett-Cotta, 1980.

The methodology employed in this research for the UNGA will adopt two different approaches, due to the difference in the number of resolutions concerning the Palestinian case and the Ukrainian case. When it comes to the Palestinian question, there are plenty of resolutions available for analysis given its unfortunate long duration. However, there are few resolutions concerning the situation in Ukraine because of its novelty.²³ Hence, two different approaches will be adopted to analyze the voting patterns of Europe and Latin America. For the Palestinian issue, the focus will be on the percentage of “Yes,” “No” and “Abstain” votes on Palestine-related resolutions in the UNGA for each country separated by region. Conversely, for Ukraine-related resolutions, we will analyze each specific resolution and see how the two regions voted, later focusing on specific actors.

By examining the voting patterns and percentages, this research aims to discern any notable disparities or similarities in the decision-making processes and diplomatic alignments between Latin American and European nations within the UNGA framework. For this analysis, we used a manually updated version of the dataset made available by Erik Voeten.²⁴

When it comes to the UNSC, the approach adopted in this research will be the one employed by Carla Monteleone,²⁵ which analyzes cohesion through co-authorships of draft resolutions submitted to the Council. Sponsoring a draft offers policy advantages by shaping debate and resolution conditions. UNSC resolutions, unlike the UNGA ones, are legally-binding to all UN member states. As such, they can serve as much better indicators of alignments and political trends when compared to voting records.

One of the most troublesome aspects of researching coalitional behavior within the UNSC is just how inconclusive its voting patterns can

23. As of now, there are seven resolutions regarding Ukraine in the UNGA for the selected time-frame, namely: A/RES/68/262, A/RES/ES-11/1, A/RES/ES-11/2, A/RES/ES-11/3, A/RES/ES-11/4, A/RES/ES-11/5, A/RES/ES-11/6.

24. Erik Voeten, “Data and Analyses of Voting in the UN General Assembly,” in Bob Reinalda (Ed.), *Routledge Handbook of International Organization*, London, Routledge Publishing, 2013, available at: <https://tinyurl.com/ycyrf53e>, accessed: Mar. 12, 2024. In order to update Voeten’s dataset we used data from the UNDL.

25. Carla Monteleone, “Coalition Building in the UN Security Council,” *International Relations*, vol. 29, n. 1, pp. 45-68, 2015.

be to detect any cohesion or alignment among voters. The overwhelming majority of drafts are approved by consensus, with some few failing due to the lack of sufficient votes. Besides the occasional abstention in silent protest, not much can be told from voting alone. Of course, any negative vote from a permanent member is enough to veto a resolution, and indeed such vetoes are core to the dynamics of the Council, but insufficient to describe general trends regarding the majority of other issues brought in by the international community. Moreover, unlike the UNGA, the UNSC's smaller membership structure and rotative seats can be an obstacle to evaluating the long-term fluidity of political movements.

Moreover, the practice of penholding is well-embedded in the UNSC. In essence, some countries are "assigned" to sponsor certain drafts based on geographical area or topic. For instance, France commonly sponsors drafts concerned with the situation in Francophone African countries, such as Mali and the Central African Republic. Likewise, the United Kingdom (UK) usually sponsors towards some of its former possessions, such as Cyprus, and other countries where the renewal of resolutions is constantly upheld, such as Somalia and Yemen. Penholdership can also be extended to non-permanent members, sometimes independently but often in partnership with a permanent member. Penholdership brings a certain degree of prestige within the Council and is an important informal mechanism to maintain a sense of mission for the so-called "Permanent 3" (P3).²⁶ Nevertheless, assigning certain issues to a member streamlines much of the nuance of voting.

Such phenomena have been captured within UNSC scholarly literature. The unanimity behind most decisions is due to private close-door consultations taking place among UNSC members. In fact, one motivation for countries seeking a seat on the Council is precisely participation in

26. Jason Ralph, Jess Giffkins and Samuel Jarvis, "The United Kingdom's Special Responsibilities at the United Nations: Diplomatic Practice in Normative Context," *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 22, n. 2, pp. 164-181, 2019. The P3 are a subgroup within the Permanent 5 (P5) comprising the US, the UK, and France.

these talks.²⁷ Moreover, discussions between the P₅ members and, even more discreetly, among the P₃ members have been customary for many years. In practice, draft resolutions are only brought to a vote after prior discussion.²⁸

Given such obstacles, sponsorship of draft resolutions can be a more conclusive indicator of intentions and alignment trends. Every member of the UNSC has the right to propose a resolution to the Security Council, which will be discussed and either accepted or rejected in its entirety or section by section. It is more common, however, that a draft is submitted or co-authored by an incumbent seat-holder of the Council. Following deliberations, resolutions are voted on for adoption or rejection. Passing a resolution requires “Yes” votes from nine out of the fifteen members, including agreement from the permanent members.

Sponsoring a draft can yield policy advantages for the initiators. Framing an issue in a particular manner creates favorable conditions for its deliberation and resolution²⁹. Furthermore, UNSC resolutions are binding to UN member states, something that UNGA resolutions are not. Through co-sponsoring, authors assert their position on current events, and the actions they believe should be pursued. All things considered, data on sponsorship from draft resolutions to the UNSC will serve as the basis for analysis in the subsequent section. This research will refine the approaches employed by Monteleone to better suit its investigation.

27. David M. Malone, *The International Struggle over Iraq: Politics in the UN Security Council, 1980-2005*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

28. Courtney B. Smith, *Politics and Process at the United Nations: The Global Dance*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2006.

29. James Todd, “An Analysis of Security Council Voting Behavior,” *The Western Political Quarterly*, vol. 22, n. 1, pp. 61-78, 1969.

Ukraine and the Middle East: European and Latin American responses within the United Nations

Tracking UNSC co-sponsorship

This section seeks to understand priorities and alignments between Latin America and Europe inside the UNSC through the use of co-sponsorship data. For such, we have compiled a new dataset to cover the 2014–2023 period of interest. Draft resolutions and their sponsorship data were entirely obtained from the United Nations Digital Library (UNDL). After inputting these drafts individually into the datasheet, certain aspects were recorded, such as year, sponsoring countries, theme, target countries, and whether the resolution was successful or failed. While most resolutions tend to be approved by unanimity, some fail to achieve the required number of votes and some are vetoed. Given that we are more concerned with drafts, even those that eventually failed are still accounted for.

There is the need to address the problem of rotativity among non-permanent seats. With each rotating seat only lasting for two years, any country-specific consideration severely limits the length of a longer temporal analysis. However, to overcome this, we propose evaluating regions according to their UNSC regional groups instead of each individual country of that group. Non-permanent members are drawn from five different regional groups, which are the African Group with three seats; “Asia-Pacific,” “Latin America and Caribbean”³⁰ and “Western Europe and Others”³¹ with two seats each;³² and “Eastern Europe” with one seat. Seat-holders may not

30. Across the proposed 2014–2023 study period, the only two Caribbean countries to occupy a seat in the Latin America and Caribbean bloc were the Dominican Republic and St. Vincent and the Grenadines. We chose to maintain these countries.

31. In the “Western Europe and Others,” besides Western European countries, there is also the participation of Australia and New Zealand. While these two countries usually tend to align with other European countries in the UNSC, they will not be considered “European” for the years in which they occupy seats (2014 for Australia, 2015–2016 for New Zealand).

32. For the 2017–2018 mandate, Italy and the Netherlands chose to “share” one of the Western European seats. Italy held a chair in 2017 and the Netherlands in 2018. For the same period, Sweden occupied the other Western European seat.

be immediately reelected, only countries from their respective regional group may elect and be elected, creating a certain continued degree of regional representation. While by no means perfect, this continuity at least enables a longer timeframe for study. With that, we can at least consider what Latin American seat-holders prioritize in the Council.

For the 2014-2023 period, the UNSC chairs worthy of scrutiny for this study are shown on table 1.

TABLE 1: UNSC non-permanent seat per regional bloc per year (2014-2023)

	2014	2015	2016	2017	2018
Eastern European Bloc	Lithuania	Lithuania	Ukraine	Ukraine	Poland
Latin American Bloc	Argentina & Chile	Chile & Venezuela	Uruguay & Venezuela	Bolivia & Uruguay	Bolivia & Peru
Western European Bloc	Luxembourg	Spain	Spain	Italy & Sweden	Netherlands & Sweden
	2019	2020	2021	2022	2023
Eastern European Bloc	Poland	Estonia	Estonia	Albania	Albania
Latin American Bloc	Dominican Rep. & Peru	Dominican Rep. & St. Vincent	Mexico & St Vincent	Brazil & Mexico	Brazil & Ecuador
Western European Bloc	Belgium & Germany	Belgium & Germany	Ireland & Norway	Ireland & Norway	Malta & Switzerland

Source: UNDL.

To assess the presence of alignments between Latin America and Europe, we propose five combinations. Firstly, “Latin America only” considers drafts exclusively authored by one or more Latin American countries. Secondly, “LA + Europe” considers drafts co-sponsored by at least one Latin American country and at least one European country. As a measure of control, “LA + non-European” compiles drafts submitted by at least

one Latin American country and at least one non-European country and *without* any European country. Category “LA total” accounts for all resolutions that had at least one Latin American author. Likewise, “Europe Total” combines all resolutions that had at least one European country. Finally, and very importantly, we also sought to investigate how non-permanent European countries work in the UNSC. Given the extensive penholdership France and the UK possess on the Council as permanent members, the intention is to evaluate the length to which other, non-permanent, European countries participate in the UNSC. For such, we also established the category “Rotative Europe,” which only includes drafts put forth by rotative European countries.

TABLE 2: *Latin American countries by drafts sponsored during their mandate (2014-2023)*

Country	Period	1 st year	2 nd year	Total
Chile	2014-2015	16	14	30
Uruguay	2016-2017	8	9	25
Venezuela	2015-2016	10	16	18
Mexico	2021-2022	11	6	17
Peru	2018-2019	7	5	12
St. Vincent and the Grenadines	2020-2021	4	8	12
Argentina*	2014		9	9
Dominican Rep.	2019-2020	4	4	8
Brazil	2022-2023	2	4	6
Bolivia	2017-2018	3	2	5
Ecuador*	2023	4		4

Source: UNDL.

When it comes to the total number of drafts sponsored by each Latin American country, Chile leads the chart with 30 co-authorships, followed by Uruguay with 25 and Venezuela with 18.

TABLE 3: *Distribution of sponsored draft resolutions by criteria per year (2014-2023)*

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Latin America only	2	1	3	1	2	0	0	3	1	1
LA + Europe	14	13	14	9	5	5	2	8	2	4
LA + non-European	0	0	0	0	0	0	2	0	2	3
LA total	16	14	17	10	7	5	4	11	5	8
Total drafts	66	63	80	67	60	57	64	59	50	61
Proportional										
Latin America only	13%	7%	18%	10%	29%	0%	0%	27%	20%	13%
LA + Europe	88%	93%	82%	90%	71%	100%	50%	73%	40%	50%
LA + non-European	0%	0%	0%	0%	0%	0%	50%	0%	40%	38%
LA over total	24%	22%	21%	15%	12%	9%	6%	19%	10%	13%
Europe										
Rotative Europe	1	2	3	3	2	6	6	2	5	5
Europe total	52	50	45	41	33	35	38	38	33	33
Rotative Europe %	2%	3%	4%	4%	3%	11%	9%	3%	10%	8%
Europe over total	79%	79%	56%	61%	55%	614%	59%	64%	66%	54%

Source: UNDL.

Table 3 displays the culmination of our data gathering, with draft resolutions accounted for per year per group criteria. Throughout the period, we can see that Latin America was more active during the first three years of the selection, with Latin American countries participating in almost a quarter of all drafted resolutions within the Council. This trend seems to wane significantly over the years, whereas Europe always holds a very expressive participation throughout.

Latin American countries are also notably shy when it comes to proposing their own resolutions, usually never putting forth more than a couple a year. While 2018 and 2021 saw Latin Americans sponsor by themselves almost a third of all resolutions they partook in, the trend is not as significant for the other years.

Usually, Latin American countries tend to sponsor resolutions with at least one European counterpart, usually a permanent member. For most of the period, this alignment is very expressive, always above 70% and peaking at 100% in 2019, where every single Latin American sponsorship was done in concert with at least one European country. This pattern, however, seems to wane from 2020 onwards, now with less than half of resolutions sharing sponsors from both continents.

Rarest of all is when Latin American countries co-sponsor a draft with a non-European country. There are some instances of it happening among Global South countries, such as resolution S/2020/240, where the Dominican Republic joined other 41 developing countries in passing a resolution on staff security during peacekeeping operations. Notwithstanding, such an example is quite exceptional. Whenever a Latin American country is not co-sponsoring with at least one European country, they tend to co-sponsor with the United States. That is the case with two drafts Ecuador co-sponsored with Washington in 2022 and three drafts co-sponsored between Mexico and the us in 2023.

In contrast, Europe is extremely active in the UNSC, normally present in at least 60% of the resolutions throughout the years observed. This comes as no surprise, as having two permanent members as well as another 2-3 rotative seats every year yields much room for European agency within the Council. Penholdership ensures that at least one European country has a stake in most recurring resolutions. For rotative Europe, the results are less expressive, and they tend to cooperate with either France or the UK for the vast majority of drafts. Nevertheless, European countries remain far more active in the Council than Latin American countries, even when they do not need to rely on France or the UK. This does suggest a certain imbalance, as, rather than acting independently, Latin American

countries seem more reliant on co-sponsorships with other countries or with a permanent member.

Almost a tradition in the UNSC, vetoes become more abundant during times of instability, more so when crises arise within areas of particular interest to one or more permanent members. The conflict in Ukraine has created several calls for ceasefires, humanitarian corridors as well as monitoring missions through draft resolutions, most being vetoed by Russia for containing “unacceptable language”. Likewise, draft resolutions that are perceived by Washington as harmful to Israel’s “right to defend itself” are met with American vetoes. Such enthusiastic veto usage brought a sense of paralysis to the Council, with resolutions sponsored by European as well as Latin American countries being interdicted. Curiously enough, such vetoes can be useful lenses in assessing the tone of its sponsor and their perceived positions.

Brazil, curiously enough, only sponsored six drafts during its tenure, and even more curious is the fact that it was the Latin American country that most received vetoes. While it only sponsored six drafts in total during its 2022-2023 term, they took place during times of notorious instability, such as the conflict in Ukraine in early 2022 and the Gaza bombings in late 2023. The UNSC Report did detect Brazil and Switzerland as the penholders for humanitarian issues in Syria for the year of 2023.³³ The two countries successfully sponsored a draft on humanitarian issues in Syria (S/2023/18), which eventually was approved and became resolution 2672. However, their subsequent effort was not successful. Later that year, the two countries went on to draft another text on human rights in Syria (S/2023/506), only to have it vetoed by Russia. In October 2023, with deaths mounting in Gaza, Brazil single-handedly authored draft S/2023/773, pleading for a ceasefire to the conflict as well as the need for humanitarian assistance. Despite receiving the necessary number of votes, the resolution was vetoed by the United States and was not adopted. Likewise, Brazil joined other 101 countries to sponsor resolution

33. Security Council Report, *Monthly Forecast for June 2023*, 2023, available at: <https://tinyurl.com/2yaxp879>, accessed: Mar. 15, 2024.

s/2023/970 regarding the situation in Gaza, only to have it vetoed again by the United States.

UNGA voting patterns

After analyzing the co-sponsorship dynamics of European and Latin American states within the UNSC, we now shift our focus to the analysis of voting patterns of these states in resolutions related to Palestine and Ukraine within the UNGA.

In order to better analyze European and Latin American voting behavior regarding Palestine and Ukraine-related resolutions in the UNGA, this study adopts a timeframe from 2014 to 2023. This selection is motivated by the onset of the Ukraine crisis in 2014, which significantly influenced global geopolitics and diplomatic relations. By examining the period starting from the emergence of the Ukraine crisis, researchers can trace the evolution of international responses and diplomatic maneuvers within the UNGA concerning Ukraine-related matters, while also being able to follow the dynamics related to Palestine within a decade. This analysis defines Latin American countries as the Latin American members of the ‘Latin American and Caribbean States’ regional group and it defines European countries as the Western European countries within the ‘Western European and Others’ regional group.³⁴

Palestine – UNGA

Historically speaking, the Palestinian question has been at the central stage of geopolitical debates both in the UNGA and the UNSC, especially given that its weight in political dynamics goes well beyond the Middle East.

Studies have shown that EU countries tend to have an almost unanimous position on the Palestinian conflict, aligning their votes on Palestine-re-

34. It is important to highlight that Venezuela lost its UN voting rights on January 2022 since it was behind on membership dues. Hence, there is no data for Venezuela’s voting from 2022 on.

lated resolutions in the UNGA more than 90% of the time.³⁵ The data used for this research confirms this pattern, showing that European countries tend to be strongly aligned when voting on resolutions concerning the Palestinian issue. As for the pattern of voting, European countries tend to be generally supportive of the resolutions put forth related to the Palestinians, with a high percentage of “Yes” votes (see graph 1).

However, the general sympathy displayed towards the Palestinians does not mean that European countries are not supportive of Israel. For instance, Germany has been one of the most vocal supporters of Israel during the Gaza war, harshly persecuting pro-Palestine protesters within its borders, a conduct that would also be followed by France.³⁶

Moreover, the European Commission had temporarily suspended payments to the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees (UNRWA) following allegations by Israel that some of the staff members of the organization were involved in the October 7 attack put forth by Hamas against Israel. Nonetheless, after lack of evidence for the involvement of UNRWA staff members in the attack payment was resumed under the condition that the organization accepts to be investigated by the UN Office for Internal Oversight and by an independent Review Group of the EU led by Catherine Colonna.³⁷ On the occasion, European Commission President Ursula von der Leyen reinforced European support for the Palestinian people, affirming, on behalf of the Commission:

We stand by the Palestinian people in Gaza and elsewhere in the region. Innocent Palestinians should not have to pay the price for the crimes of terrorist group

35. Óliver Soto Sainz and Miguel Benedicto Solsona, “The European Union Strategy Towards China to Cement a Common Foreign Policy: An Analysis of Their Interactions and Their Voting Behaviors at the United Nations,” in Marcin Roman Czubala Ostapiuk, Anna Phirtskhalashvili and Martin Dahl, *EU-Asia Relations in the XXI Century: Selected Aspects*, Madrid, Sinderésis, 2021.

36. Riham Alkousaa, Thomas Escritt and Layli Foroudi, “In France and Germany, Palestinian Supporters Say They Struggle to be Heard,” *Reuters*, 2023, available at: <https://tinyurl.com/4h9hayh3>, accessed: Apr. 29, 2024

37. Berndt Riegert, *EU to Release Funds for Palestinian Aid Organization UNRWA*, available at: <https://tinyurl.com/3y34dyhw>, 2024, accessed: May 1st, 2024.

Hamas. They face terrible conditions putting their lives at risk because of lack of access to sufficient food and other basic needs. That is why we are reinforcing our support to them this year by a further EUR 68 million.³⁸

Hence, it can be said that European countries tend to be generally supportive of the Palestinians (especially considering their voting patterns in the UNGA), with their main institution (the EU) solidarizing with the Palestinian population in the Gaza war, distinguishing Palestinian civilians from Hamas members. However, European nations also maintain strong ties with Israel, being ready to politically support the country if needed.

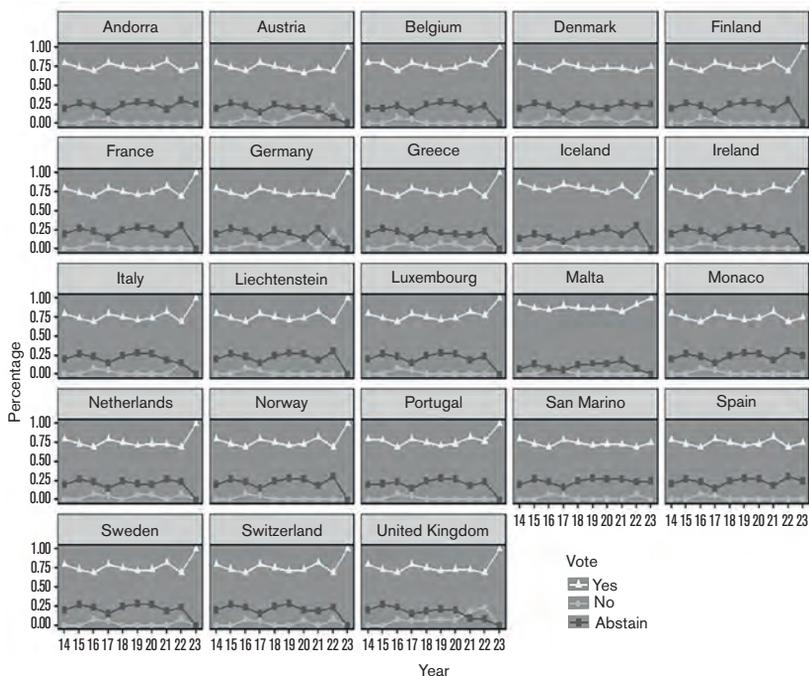
On the other hand, Latin American countries tend to vary their vote more when it comes to the Palestinian issue, as shown in graph 2. What is more, some countries in the region do not show consistency in their voting patterns. Some countries that historically voted predominantly “Yes” on Palestinian-related resolutions, such as Brazil, Uruguay, and Guatemala, suddenly shifted their stance to “No” or “Abstain”. Conversely, Paraguay, which previously had a predominance of abstentions and a similar percentage of “Yes” and “No” votes (in some cases overlapping, as in 2016), has increasingly leaned towards voting “Yes,” dramatically dropping its percentage of abstentions and bringing to zero its amount of “No” votes.

Many of these abrupt shifts can be attributed to changes in government. For instance, Brazil and Uruguay experienced a shift of posture regarding the Israeli-Palestinian issue with the elections of Jair Bolsonaro and Luis Lacalle Pou, respectively. During Bolsonaro’s and Lacalle Pou’s tenures, both countries realigned with Israel, deviating from their traditional pro-two-state solution position and either voting “No” or abstaining on Palestine-related resolutions³⁹. However, Lula’s third term in Brazil restored the

38. European Commission, “Commission Will Proceed to Paying EUR 50 Million to UNRWA and Increase Emergency Support to Palestinians by EUR 68 Million in 2024,” Press Release, March 1st, 2024, available at: <https://tinyurl.com/5b9j9w5x>, accessed: May 1st, 2024.

39. Diego Hernández Nilson. “Uruguay y la Guerra en Gaza: Entre el Realineamiento Proisraelí y la Ruptura con Principios Históricos de la Política Exterior,” *Foro Internacional*, vol. 64, n. 2, pp. 515-526, 2024; Guilherme Stolle Paixão e Casarões and Déborah Barros Leal Farias, “Brazilian Foreign Policy under Jair Bolsonaro: Far-right Populism and the Rejection of the

GRAPH 1: Percentage of YES, NO and ABSTAIN votes on Palestine-related resolutions at the UNGA (Western Europe, 2014-2023)



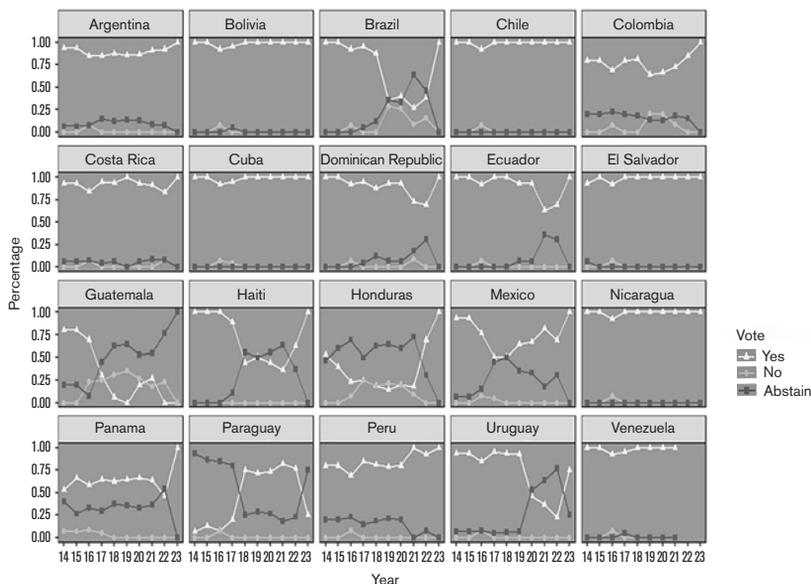
Source: Erik Voeten, “Data and Analyses of Voting in the UN General Assembly,” in Bob Reinalda (Ed.), *Routledge Handbook of International Organization*, London, Routledge Publishing, 2013, available at: <https://tinyurl.com/ycyrf53e>, accessed: Mar. 12, 2024. Updated with data from the UNDL.

country’s usual stance on the Palestinian issue, and Lacalle Pou seems to have increased the number of “Yes” votes in 2023, despite keeping strong pro-Israel rhetoric.

Overall, most countries in Latin America tend to be supportive of resolutions related to the Palestinian issue. However, in contrast to European countries, Latin American countries tend to exhibit greater variability and a higher frequency of abstentions, with some countries in the region

Liberal International Order,” *Cambridge Review of International Affairs*, Cambridge (United Kingdom), vol. 35, n. 5, pp. 741-761, 2022.

GRAPH 2: Percentage of YES, NO and ABSTAIN votes on Palestine-related resolutions at the UNGA (Latin America, 2014-2023)



Source: Erik Voeten, “Data and Analyses of Voting in the UN General Assembly,” in Bob Reinalda (Ed.), *Routledge Handbook of International Organization*, London, Routledge Publishing, 2013, available at: <https://tinyurl.com/yeyrf53e>, accessed: Mar. 12, 2024. Updated with data from the UNDL.

abstaining more frequently than they vote “Yes” depending on the year. Furthermore, Latin American support for Palestine seems to be conditioned by the ideology of the incumbent, which makes it fragile. Thus, the conventional wisdom that preaches a Global South solidarity (or even a unified “Global South”) should be revisited in light of these findings.

Ukraine – UNGA

Several studies have examined the differences in voting patterns in UNGA resolutions related to the Russo-Ukrainian War. Scholars argue that voting behavior in favor of Russia is driven mainly by economic factors (such as being a recipient of Russian aid and having large import shares with Rus-

sia), political factors (such as defense cooperation with Russia), ideological factors (such as being non-democratic or being left-wing), and historical factors (such as not having a history of war with the former Soviet Union).⁴⁰

Very often, most of these studies assume a tendency of so-called “Global South” countries to align themselves with Russia for any of the reasons given above. But do voting patterns in Ukraine-related resolutions differ for the specific regions of this study? Graphs 3 and 4 show the total number of “Yes,” “No” and “Abstain” votes of European and Latin American countries (respectively) for each resolution pertaining to the Russo-Ukrainian war in the UNGA.

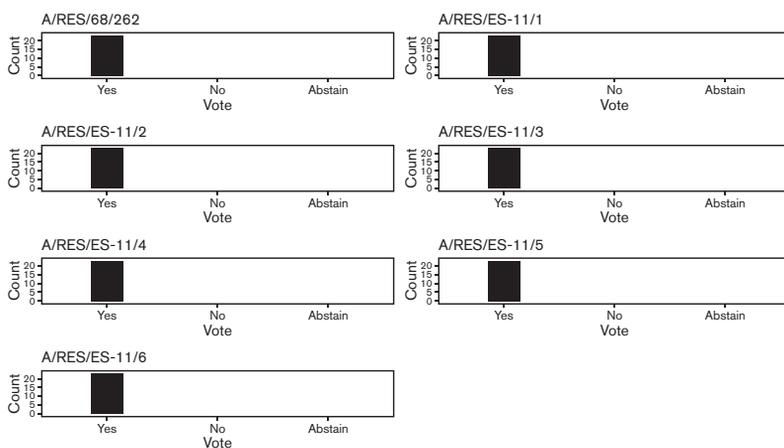
When taking a closer look at the voting behavior of European and Latin American states concerning Ukraine-related resolutions, one finds out that, despite a bigger cohesion of European countries in support of Ukraine (unanimously voting “Yes” in any resolution put forth in support for Ukraine), Latin American countries also tend to be generally supportive of Ukraine in the UNGA, albeit adopting a more critical stance towards certain resolutions.⁴¹

What is more, all the “No” votes of Latin American countries come from the same set of countries (namely, Cuba, Bolivia, Nicaragua, and Venezuela) while the abstentions vary more among countries, depending on the content of the resolution. The only exception is El Salvador, which abstained from all Ukraine-related resolutions it voted for. The Salvadoran posture may be connected to Nayib Bukele’s attitude regarding the war,

40. Alessia Amighini and Alicia García-Herrero, “What Really Influences United Nations Voting on Ukraine?,” *Bruegel Analysis*, 2023, available at: <https://tinyurl.com/3ks74pce>, accessed: Apr. 24, 2024; Mohammed Reza Farzanegan and Hassan F. Gholipour, “Russia’s Invasion of Ukraine and Votes in Favor of Russia in the UN General Assembly,” *International Interactions*, vol. 49, n. 3, pp. 454-470, 2023; Ha-eun Choi *et al.*, “Who Supports Russia in the Russo-Ukrainian War? An Empirical Analysis of Voting on the United Nations General Assembly Resolution to Suspend Russia’s Membership in the Human Rights Council,” *Korean Political Science Review*, vol. 56, n. 6, pp. 41-69, 2022.

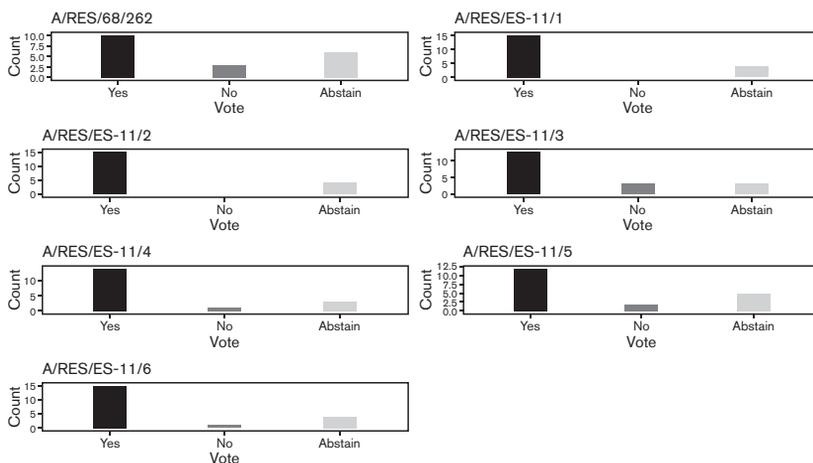
41. For instance, A/RES/ES-11/3, which aimed at suspending Russia from the United Nations Human Rights Council (UNHRC), was the one that received most criticism, with 3 “No” votes and 3 abstentions. This is mostly due to the fact that these countries understood the resolution as political and dangerous for the peace process as it marginalized Russia, thus hindering dialogues for peace.

GRAPH 3: European vote distribution on Ukraine-related resolutions at the UNGA (2014-2023)



Source: UNDL.

GRAPH 4: Latin American vote distribution on Ukraine-related resolutions at the UNGA (2014-2023)



Source: UNDL.

dismissive towards the nature of the conflict⁴² and seeing in the sanction against Russia an opportunity to promote his Bitcoin agenda, given the cryptocurrency's potential for sanction evasion.⁴³

TABLE 4: *Vote pattern of Latin American countries on Ukraine-related resolutions at the UNGA (2014-2023)*

Country	A/ RES/69/262	A/RES/ ES-11/1	A/RES/ ES-11/2	A/RES/ ES-11/3	A/RES/ ES-11/4	A/RES/ ES-11/5	A/RES/ ES-11/6
Argentina	A	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Bolivia	N	A	A	N	A	A	A
Brazil	A	Y	Y	A	Y	A	Y
Chile	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Colombia	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Costa Rica	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Cuba	N	A	A	N	A	N	A
Dominican Republic	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Ecuador	A	Y	Y	Y	Y	Y	Y
El Salvador	A	A	A	A	NA	A	A
Guatemala	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Haiti	Y	Y	Y	Y	Y	A	Y
Honduras	Y	Y	Y	Y	A	A	Y
Mexico	Y	Y	Y	A	Y	Y	Y
Nicaragua	N	A	A	N	N	N	N
Panama	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Paraguay	A	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Peru	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Uruguay	A	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Venezuela	N	NA	NA	NA	NA	NA	NA

Source: UNDL.

42. On February 13, 2022, Bukele tweeted that “The real war is not in Ukraine, it’s in Canada, Australia, France, Brussels, England, Germany, Italy... They just want you to look the other way.” Available at: <https://tinyurl.com/mjn5xydn>, accessed: Apr. 26, 2024.
43. “World Condemns War, Bukele Sees Bitcoin Opportunity,” *El Faro*, 2022, available at: <https://tinyurl.com/yvwyrd75>, accessed: Apr. 26, 2024.

Another interesting thing to note is the change in voting behavior from A/RES/68/262, condemning Russia's annexation of Crimea in 2014, to A/RES/ES-11/1, condemning Russia's invasion of Ukraine in 2022. In the first resolution, Latin American countries tended to refrain from denouncing Russia, with 6 abstentions, 3 "No" votes, and 10 "Yes" votes, whereas, in the second resolution, they tended to overwhelmingly vote "Yes," with 15 "Yes," 4 abstentions, and zero "No" votes, with many countries that had previously abstained voting "Yes."

However, when analyzing these voting patterns, it is important to keep in mind that they do not necessarily mean wholehearted support for either Russia or Ukraine. In order to better understand the rationale behind these votes, it is paramount to observe the foreign policy calculations as well as the geopolitical interests of each state in the region.

For example, Brazil's reluctance to openly condemn Russia may be explained both by its reliance on Russian fertilizers and its traditional stance against embargoes, based on the idea that they place too heavy a burden on the population of the embargoed country.⁴⁴ On the other hand, countries like Argentina, Chile, Guatemala, Uruguay, Colombia, Mexico, and Peru (to name a few) tend to always vote in support of Ukraine since the beginning of the 2022 war, albeit for different reasons. Guatemala's right-wing government led by Alejandro Giammattei (2020-2024) was probably the only government in the region that supported Ukraine as part of a right-wing agenda,⁴⁵ with Giammattei's visit to Ukraine and declaration of support for the creation of a Special Tribunal on Russian war crimes.⁴⁶

44. Tareq Yacoub Helou, *Brazil's Reliance on Russian Fertilisers: A Vulnerability Turned Geopolitical?*, UNU-CRIS, 2022, available at: <https://tinyurl.com/mw5py56a>, accessed: Apr. 27, 2024.

45. It is important to highlight that the ideology of the incumbent is not always the best variable on which to interpret the way a country behaves regarding the Russo-Ukrainian in the Latin American case. For instance, both Jair Bolsonaro and Alberto Fernández, despite being the ideological opposite of each other, with the former being right-wing and the latter being left-wing, visited Vladimir Putin in the midst of the Russo-Ukrainian war.

46. "Guatemalan President Becomes First Latin American Leader to Visit Zelenskyy in Kyiv," *Euronews*, July 26, 2022, available at: <https://tinyurl.com/537er6sd>, accessed: Apr. 27, 2024; Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, *Dmytro Kuleba: Coalition for the Establishment*

Chile, under the guidance of progressive president Gabriel Boric, was more vocal in its opposition to Russia. In a speech delivered at the EU-CELAC summit in 2023, Boric highlighted the importance of the relationship between Latin America and Europe and stated that what was happening in Ukraine was a “war of imperial aggression which violates international law.”⁴⁷ Argentina’s pro-Ukraine stance comes as something of a paradox, considering that former president Alberto Fernández once said that Argentina had to be Russia’s gateway into Latin America. However, the current economic weakness of Argentina makes Argentinian leaders worry about the worldwide economic repercussions of the war, thus justifying Argentinian opposition to it.⁴⁸

An important difference between the approaches of the two regions to the war regards the shipment of warfare material to Ukraine. Even though they support Ukraine, Latin American countries reject the idea of sending weapons to Ukraine, based on the understanding that it would only make the conflict worse. This approach is often misunderstood by the Global North, which tends to see it as lukewarm at best.⁴⁹

However, despite these differences, voting patterns show that there is still a strong convergence of ideas and values between Latin America and Europe when it comes to the Ukrainian conflict. As stated by Joseph Borrell, EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, when discussing the relationship between Latin America and the EU:

- of a Special Tribunal for the Crime of Aggression of the Russian Federation against Ukraine Will Continue to Grow*, 2023, available at: <https://tinyurl.com/mr463sme>, accessed: Apr. 27, 2024.
47. Gobierno de Chile, *President Boric at EU-CELAC Summit 2023: “What is Happening in Ukraine is an Unacceptable War of Imperial Aggression,”* 2023, available at: <https://tinyurl.com/43v32t7e>, accessed: Apr. 27, 2024.
48. Christopher Civvis, Oliver Stuenkel and Beatrix Geaghan-Breiner, *Argentina in the Emerging World Order*, Carnegie Endowment for International Peace, 2023, available at: <https://tinyurl.com/6nux9eks>, accessed: Apr. 27, 2024. One should also expect Javier Milei’s administration to keep Argentina’s support of Ukraine in the war, although for more ideological reasons given Milei’s criticism of Putin.
49. Ryan C. Berg *et al.*, *A Hesitant Hemisphere: How Latin America Has Been Shaped by the War in Ukraine*, Center for Strategic and International Studies, 2023, available at: <https://tinyurl.com/28chavaa>, accessed: Apr. 27, 2024.

Does that mean that there are things on which we disagree? Yes, of course. [Does that mean] That in the specific case of Ukraine there have been countries that have expressed views that do not always coincide? Yes, of course. But look at the vote in the United Nations. Compare how Latin America has voted in the United Nations with any other region of the world to see that in Latin America the rejection or condemnation of the Russian invasion of Ukraine has been greater than anywhere else.⁵⁰

Conclusion

After examining alignment patterns for Latin American and European countries in both the UNGA and the UNSC in resolutions related to the Russo-Ukrainian War and the Middle East (with a special focus on the Palestinian issue), it is reasonable to assume that, while there may be nuanced differences in approach, there exists a fundamental convergence of ideas and values between Latin America and Europe.

In the UNSC, our analysis shows that Latin American involvement, though more robust in its first years, appears to diminish over time, with a notable reliance on co-sponsorships. In contrast, Europe maintains a consistent and active presence in the UNSC, often with significant influence through penholdership and frequent participation in draft resolutions. The prevalence of vetoes during times of crisis underscores the challenges of consensus-building within the Council, with geopolitical interests often dictating outcomes. For the period, the two continents do share similar priorities, and Latin American countries tend to overwhelmingly co-sponsor drafts with European countries. Notwithstanding, events deserving of special attention by the Council, such as the eruption of violence in Ukraine and Palestine, seem to gather the engagement and preoccupation of both Latin American and European members, only to be vetoed by either the United States or Russia. Unfortunately, while the Council

50. Aida Sanchez Alonso, "Latin America Wants 'Political Relationship' with EU – Former Colombian President," *Euronews*, June 7, 2023, available at: <https://tinyurl.com/8t2udvbd>, accessed: Apr. 27, 2024.

remains so dependent on the permission of permanent members for true action, deadlocks will continue to plague its mission.

In the UNGA, the main difference between the two regions lies in the realm of cohesiveness. European countries tend to behave as a unified front, showing a strong level of convergence in their voting patterns. This cohesion underscores a shared perspective and strategic alignment among European states. On the other hand, Latin American countries tended to vary their voting patterns and showed a higher number of abstentions, particularly in Palestine-related resolutions. While most countries in the region tended to align themselves closely with Europe, others diverged considerably depending on the issue and the resolution (Cuba, Nicaragua, and Bolivia, for instance, consistently voted “No” in any Ukraine-related resolution).⁵¹ These differences are linked to each country’s internal political landscape and strategic foreign policy considerations.⁵² The lack of a unified and cohesive regional identity (and, thus, the lack of a regional foreign policy stance) could explain why Latin American countries tend to present different voting patterns on international issues. For instance, there is evidence that the issue of identity and regional leadership hinders the development of further ties in the relationship among Latin American countries, negatively affecting the dynamics between regional powers (Brazil, Argentina, and Mexico).⁵³

Despite these variations, the results show that there is room for common ground in the relationship between Europe and Latin America. Both

51. Venezuela voted “No” on A/RES/68/262, which focused on the territorial integrity of Ukraine in light of the annexation of Crimea by Russia in 2014. However, due to the fact that at the break out of the Russo-Ukrainian war in 2022 Venezuela had lost its UN voting rights, one cannot say that the country “consistently” voted “No,” even though it is plausible to imagine that the country would have voted “No” in Ukraine-related resolutions had its voting rights not been suspended.
52. The results suggest that when it comes to Palestine-related resolutions, Latin American countries tend to vote based on ideology, whereas in the case of Ukraine-related resolutions economic considerations outweigh the ideology of the incumbent. However, further studies should delve into this dynamic in order to ascertain a causal relationship.
53. Janina Onuki, Fernando Mourón and Francisco Urdinez, “Latin American Perceptions of Regional Identity and Leadership in Comparative Perspective,” *Contexto Internacional*, vol. 38, n. 1, pp. 433-465, 2016.

regions share a strong commitment to human rights and an appreciation for multilateralism and multilateral institutions. Moreover, despite the election of populist politicians across Europe and Latin America in recent years, they met strong resistance from civil society,⁵⁴ particularly when their rhetoric rejected democratic norms.⁵⁵ Hence, it is of utmost importance that the two regions seek to reinvigorate their relationship in order to face the challenges that lie ahead in the world.

54. Examples of this can be found in the “Sardines” movement in Italy against Matteo Salvini, the protests that erupted in Germany against the remigration proposals of far-right party Alternative für Deutschland (AfD) in mid-January 2024, and the 2021 protests in Brazil against Bolsonaro.
55. Yuko Sato and Moisés Arce, “Resistance to Populism,” *Democratization*, vol. 29, n. 6, pp. 1137-1156, 2022.

Deterioro de la seguridad multidimensional en América Latina: desafíos compartidos y cooperación necesaria con Europa

ANDRÉS FERNANDO DE LA VEGA GRUNAUER¹

Introducción

El presente artículo tiene como propósito describir el estado situacional de la *Seguridad Multidimensional* en América Latina, y explorar los posibles factores que dinamizan la inseguridad en la región. Se manejará la hipótesis de que los mercados ilícitos y la delincuencia organizada serían algunos de los principales factores dinamizadores de la inseguridad en América Latina. Luego se pretende explorar y describir algunas de las posibles relaciones entre América Latina y Europa respecto a los mercados ilícitos, las vinculaciones que podrían existir de los distintos eslabones de las cadenas productivas ilícitas, desde el inicio de su producción, hasta comprender potenciales destinos de demanda. Esto último pretende enfatizar la necesidad de continuar profundizando la cooperación entre ambas regiones en materia de Seguridad Multidimensional.

Sobre la Seguridad Multidimensional

Hasta la década de 1980, la seguridad nacional fue el dogma que conducía las políticas de seguridad de los países del hemisferio occidental, teniendo como enfoque principal neutralizar cualquier amenaza interna o externa

1. Doctorando en el programa de posgraduación del Instituto de Relações Internacionais de la Universidade de São Paulo (IRI-USP). Investigador de la Cátedra José Bonifácio.

que atente contra el Estado, que era el bien supremo a defender². La ola de democratización que empezó a vivir el mundo, especialmente el hemisferio occidental, motivó un giro en los paradigmas de conducción de la seguridad, hacia la consolidación de una gestión y unas políticas que colocan como epicentro ya no al Estado, sino al ser humano, a la ciudadanía, como el principal elemento a cuidar por parte del propio Estado. De estos procesos fueron emergiendo nuevos paradigmas de la seguridad, como los son la seguridad humana y la Seguridad Multidimensional³.

Fue así como los diferentes Estados de las Américas y el Caribe, en varios encuentros, plantearon que era necesario actualizar los conceptos y los abordajes de la seguridad, hacia enfoques más centrados en el ser humano y los desafíos actuales de la región⁴.

Entre los planteamientos más relevantes de estos encuentros se pueden mencionar los siguientes:

- Desarrollar un “[...] proceso de reflexión conjunta sobre la seguridad hemisférica, desde una perspectiva actualizada e integral, a la luz de las nuevas circunstancias mundiales y regionales”⁵.
2. Juan Carlos Ruíz Vásquez, “La encrucijada de la seguridad ciudadana en América Latina: entre la tentación autoritaria y la participación comunitaria”, en *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas*, Bogotá, Centro Editorial Universidad del Rosario, 2004.
 3. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1994, disponible en: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994escompletonostats.pdf>, acceso en: 2 may. 2024; Organización de los Estados Americanos (OEA), *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, 28 oct. 2003, disponible en: https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf, acceso en: 6 ago. 2024.
 4. Entre las reuniones y encuentros más relevantes que alimentaron la necesidad de repensar los enfoques de seguridad en el hemisferio se destacan la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, celebrada en México en 1945; la II Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago en 1998; la III Cumbre de las Américas, celebrada en Quebec en 2001. En estos encuentros existió el consenso entre los Estados parte de la OEA, que los enfoques y paradigmas sobre seguridad debían repensarse, conforme las nuevas necesidades y desafíos de la comunidad internacional. Organización de los Estados Americanos (OEA), *Informe del Relator de la Conferencia Especial sobre Seguridad*, 2003, disponible en: <https://www.oas.org/csh/CES/informesrelatores.asp>, acceso en: 6 ago. 2024.
 5. *Idem, ibidem*.

- Analizar el “significado, alcance y proyección de los conceptos de seguridad internacional en el hemisferio”⁶.
- Construir aproximaciones comunes adecuadas que permitan responder a los diferentes desafíos relacionados con la seguridad, tales como delincuencia organizada, el control de armas, la violencia comunitaria, entre otros.
- Ampliar la comprensión de los fenómenos que provocan la inseguridad en la región, como lo son ámbitos de naturaleza económica, social, ambiental y política, entre otros, que permitan entender que la seguridad tiene un alcance multidimensional.
- Comprender que las transformaciones sociales, económicas, globales, ambientales, políticas han generado nuevos desafíos comunes a la seguridad que deben ser adecuadamente comprendidos y abordados.

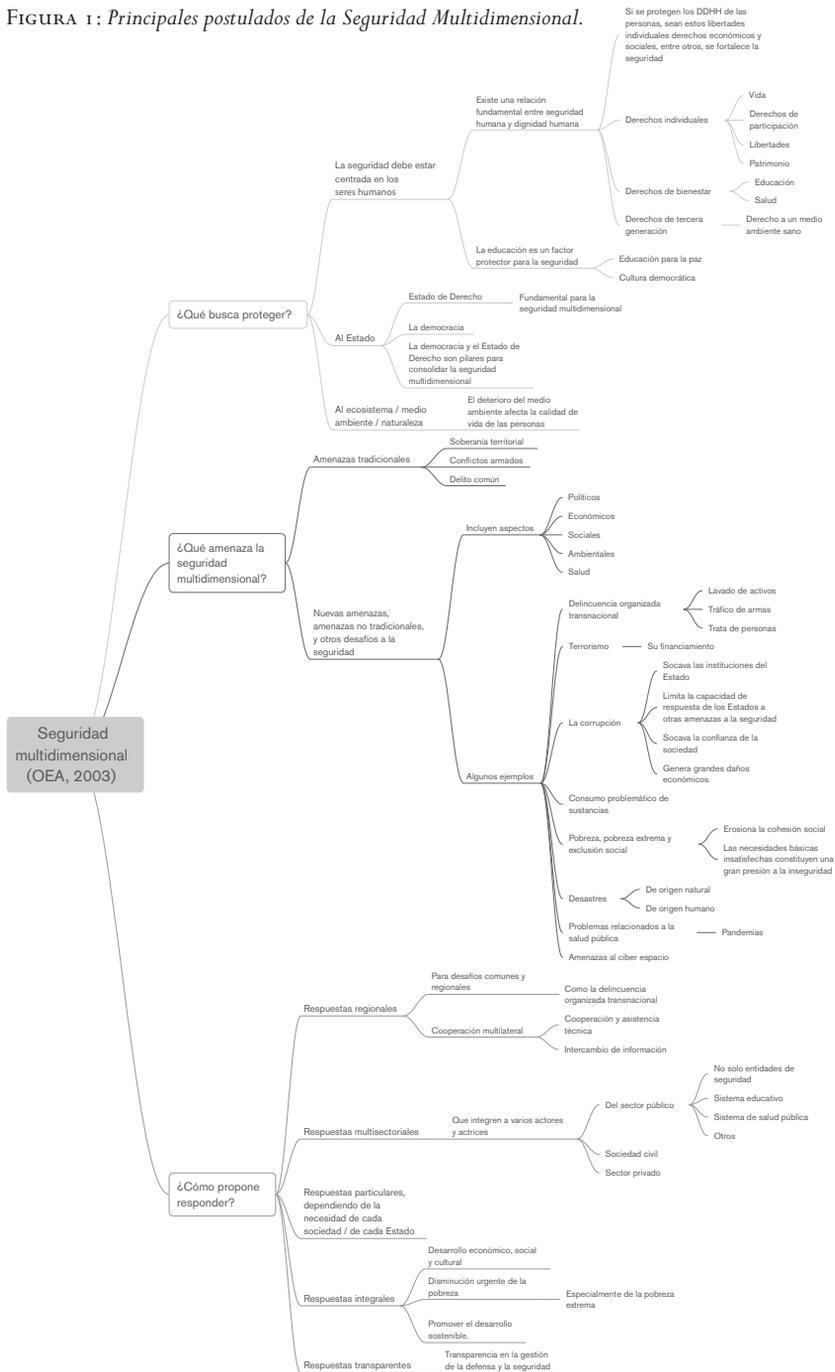
Durante la Conferencia Especial sobre Seguridad llevada a cabo en México en el 2003, se expidió la Declaración sobre Seguridad en las Américas, en adelante Declaración de México o Declaración, que concibe el concepto y paradigma de la Seguridad Multidimensional. Esta nueva perspectiva reconoce que la

[...] concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional [...] Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales⁷.

6. *Idem, ibidem*.

7. Organización de los Estados Americanos (OEA), *op. cit.*, 2003.

FIGURA 1: Principales postulados de la Seguridad Multidimensional.



Fuente: El autor con base en Organización de los Estados Americanos (OEA), *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, 2003, disponible en: https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf, acceso en: 6 ago. 2024.

La Declaración sobre Seguridad Pública en las Américas, si bien no es un instrumento mandatorio, coloca sobre la mesa varias orientaciones que los países integrantes de la Organización de los Estados Americanos (OEA) deben seguir en materia de Seguridad Multidimensional. A continuación, se desarrolla un esquema conceptual que identifica los principales postulados que se desprenden de la referida Declaración en referencia al concepto de Seguridad Multidimensional.

Aproximación al estado situacional de la Seguridad Multidimensional de América Latina

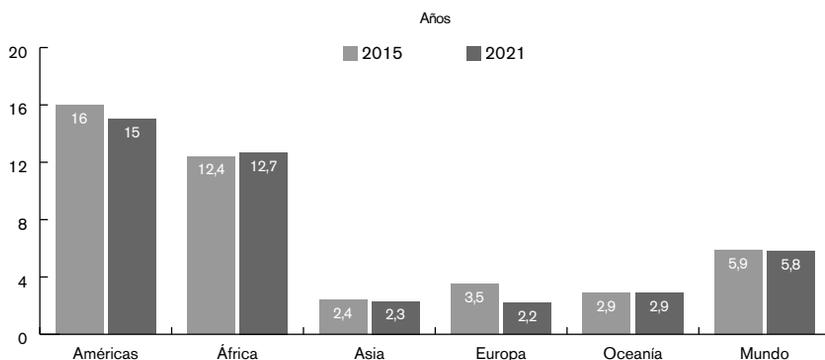
En el desarrollo de esta sección se utilizará una batería de información de diversas fuentes, con la finalidad de contar con una aproximación que permita describir la situación de la Seguridad Multidimensional en América Latina.

La tercera ola de democratización que vivió el mundo coincidió con el incremento de la violencia en las Américas y el Caribe⁸. Al inicio del siglo XXI, esta región del mundo se perfilaba como la más violenta del planeta. De acuerdo con el indicador de homicidio, las Américas y el Caribe, en el año 2000, constituían la región más violenta del mundo, con una tasa de homicidios promedio que bordeaba los quince homicidios por cada 100 mil habitantes⁹. Este patrón se ha mantenido hasta nuestros días, con variaciones considerables en casos (países) concretos, y con la preocupante tendencia al incremento de homicidios¹⁰.

8. Samuel Huntington, *The Third Wave*, Oklahoma, University of Oklahoma Press, 2012.
9. La tasa de homicidio no es el indicador exclusivo que nos permite medir el nivel de violencia en un determinado territorio, ciudad o país. Existe una infinidad de variables que se pueden utilizar para describir de forma más amplia el nivel de violencia de un país o región. Sin embargo, por la gravedad del homicidio, los países en términos generales cuentan con datos confiables que nos permiten comparar de forma territorial (entre países y regiones, por ejemplo), y también de forma temporal, para conocer si la situación ha mejorado o empeorado con respecto al pasado.
10. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Global Study on Homi-*

En el último Estudio Mundial de Homicidios, las Américas y el Caribe registraron la tasa de homicidios promedio más alta del mundo, con quince homicidios por cada 100 mil habitantes, casi triplicando la media global, que se ubica en 5,8¹¹.

GRÁFICO 1: Tasa de homicidios por 100 mil habitantes, global y regional (2015 y 2021)



Fuente: El autor con base en Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Global Study on Homicide*, Viena, 2023, disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/2023/Global_study_on_homicide_2023_web.pdf, acceso en: 6 ago. 2024.

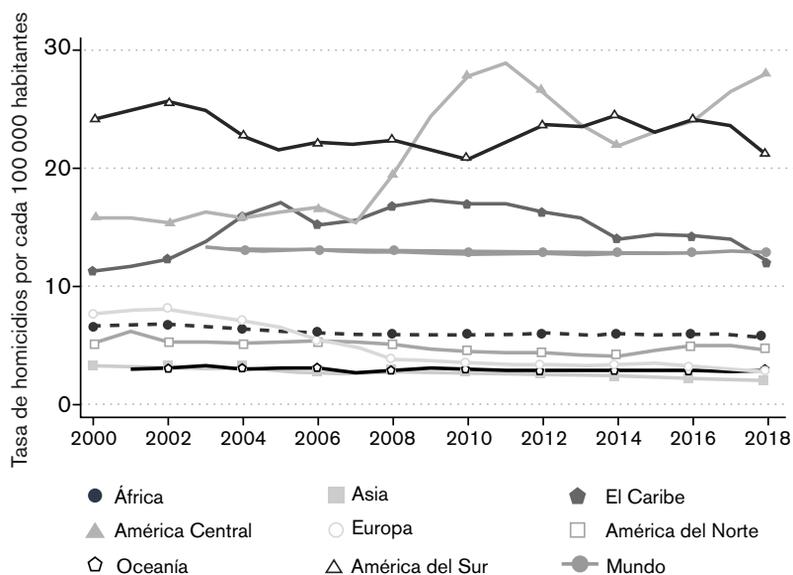
Si se desagrega el dato a nivel de subregiones, se observa que América Central y América del Sur presentan tasas de homicidio aún más altas, con tasas promedio a lo largo de los años que superan los veinte homicidios

cide: Homicide Trends, Patterns and Criminal Justice Response, Viena, 2019, disponible en: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet1.pdf>, acceso en: 6 ago. 2024.

11. Si bien el referido estudio incluye a Estados Unidos y Canadá, y varios países del Caribe que, desde varias perspectivas, no forman parte de lo que se entiende como América Latina, nos permite tener una aproximación del nivel de violencia que vive la región. Además, se destaca que la tasa de homicidios de Estados Unidos es de 6,9 por cada 100 mil habitantes, muy por debajo del promedio de las Américas y el Caribe. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Global Study on Homicide*, Viena, 2023, disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/2023/Global_study_on_homicide_2023_web.pdf, acceso en: 6 ago. 2024.

por cada 100 mil habitantes, y que en determinados años se aproximó a los treinta homicidios por cada 100 mil habitantes¹².

GRÁFICO 2: *Tasas de homicidio por cada 100 mil habitantes en las regiones del mundo (2000-2018)*



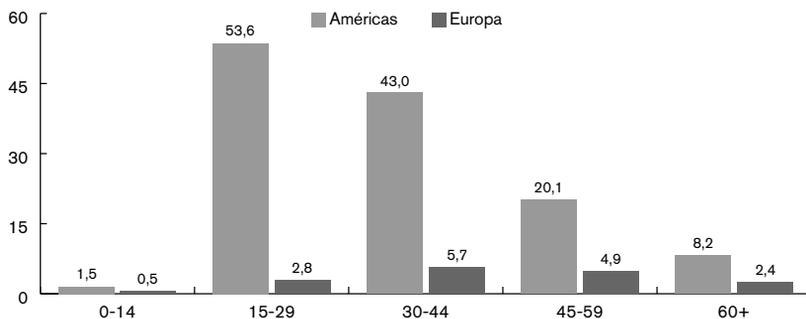
Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe Regional de Desarrollo Humano 2021, Nueva York, 2021, cap. 4, p. 206, disponible en: <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/informe-regional-de-desarrollo-humano-atrapados-alta-desigualdad-y-bajo-crecimiento-en-america-latina-y-el-caribe>, acceso en: 6 ago. 2024.

Luego, si se revisa el perfil de las víctimas, observamos que en las Américas y el Caribe la tasa de homicidios incrementa considerablemente a más de 53 por cada 100 mil habitantes en hombres jóvenes entre los 15 y los 29 años. Este rango etario comprende una edad donde idealmente las

12. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe Regional sobre Desarrollo Humano*, Nueva York, 2021, disponible en: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica/undp-rblac-IRDH-PNUID_C04-ES.pdf, acceso en: 6 ago. 2024.

personas deberían estar inmersas en procesos educativos de bachillerato, de educación superior, o ya contar con un trabajo¹³.

GRÁFICO 3: Tasa de homicidios cometidos por hombres, por cada 100 mil habitantes, en las Américas y Europa (2021)



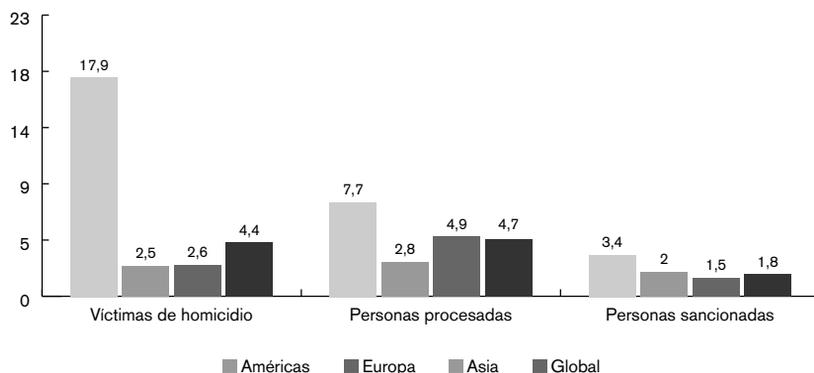
Fuente: El autor con base en Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Global Study on Homicide*, Viena, 2023, disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/2023/Global_study_on_homicide_2023_web.pdf, acceso en: 6 ago. 2024.

Si se compara la tasa de homicidios con la de condena por homicidios, se observa que, en el caso de las Américas y el Caribe, existe una considerable desproporción de aproximadamente dieciocho homicidios por cada 100 mil habitantes frente a 3,4 personas condenadas por homicidios por cada 100 mil habitantes. Lo anterior podría reflejar una situación de impunidad preocupante¹⁴.

13. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *op. cit.*, 2023, p. 11.

14. *Idem*, p. 12.

GRÁFICO 4: Tasa de homicidios, personas procesadas y sancionadas por homicidios, por región (2021)



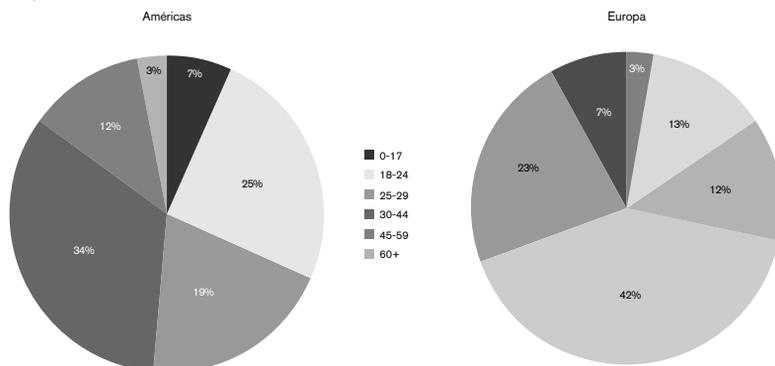
Fuente: El autor con base en Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Global Study on Homicide*, Viena, 2023, disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/2023/Global_study_on_homicide_2023_web.pdf, acceso en: 6 ago. 2024.

Complementando lo anterior, las Américas y el Caribe constituyen la región más violenta en términos proporcionales, en comparación a otras regiones del mundo. En las Américas y el Caribe viven alrededor de 1 billón de personas, y sin embargo ocurren aproximadamente un tercio de los homicidios de todo el planeta. Continentes como Asia y África, que tienen mayor población que las Américas y el Caribe, tienen proporcionalmente menos homicidios.

Luego, si se desagrega los rangos etarios de las personas que están siendo investigadas o procesadas por el presunto cometimiento de homicidios, vemos que, en el caso de las Américas y el Caribe, más de un 50% comprenden personas menores de 30 años¹⁵.

15. *Idem, ibidem*.

GRÁFICO 5: Porcentaje de personas procesadas por homicidios, en las Américas y Europa, por edad (2021)



Fuente: El autor con base en Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Global Study on Homicide*, Viena, 2023, disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/2023/Global_study_on_homicide_2023_web.pdf, acceso en: 6 ago. 2024.

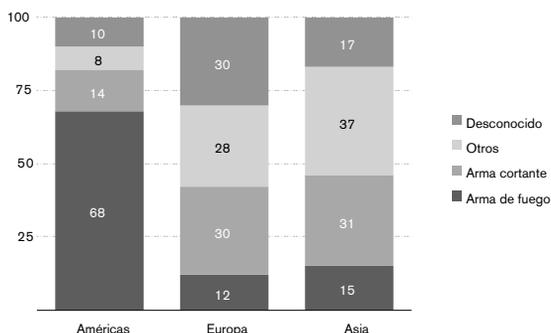
En el gráfico 6, se puede revisar el tipo de arma utilizada para ejecutar los homicidios. Se observa que, en el caso de las Américas y el Caribe, el uso de armas de fuego es considerablemente el principal instrumento utilizado para ejecutar un homicidio, tomando en cuenta que en la mayoría de los países de esta región existen regulaciones o prohibición de uso de armas de fuego para personas particulares¹⁶.

Las muertes violentas están clasificadas en diversas tipologías. El homicidio intencional generalmente se subdivide en homicidios producidos por violencia interpersonal y aquellos producidos por violencia criminal. Luego, esta clasificación puede a su vez desagregarse en varias subcategorías. En el caso de la violencia criminal, una de ellas comprende los homicidios producidos por el crimen organizado¹⁷.

16. *Idem*, p. 13.

17. *Idem*, p. 14.

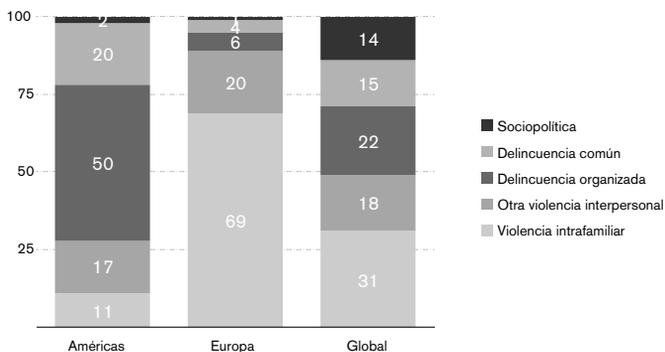
GRÁFICO 6: Porcentaje de homicidios por tipo de arma utilizada, por región (2021)



Fuente: El autor con base en Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Global Study on Homicide*, Viena, 2023, disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/2023/Global_study_on_homicide_2023_web.pdf, acceso en: 6 ago. 2024.

Al momento de desagregar el tipo de homicidio, podemos observar que, en el caso de las Américas y el Caribe, más del 50% de los homicidios producidos tienen relación con el crimen organizado¹⁸.

GRÁFICO 7: Porcentaje de homicidios por tipo de homicidio, por región (2021)



Fuente: El autor con base en Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Global Study on Homicide*, Viena, 2023, disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/2023/Global_study_on_homicide_2023_web.pdf, acceso en: 6 ago. 2024.

18. *Idem*, p. 13.

Si se analizan las estadísticas de homicidios se observa, de igual manera, que las ciudades de las Américas y el Caribe se encuentran entre las más violentas del mundo. Según el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal¹⁹, “de las 50 ciudades del ranking 2022, se ubican en México 17, en Brasil 10, en Estados Unidos 7, en Colombia 6, en Sudáfrica 4, en Honduras 2 y hay una de Puerto Rico, una de Haití, una de Ecuador y una de Jamaica”. En otras palabras, 46 de las 50 ciudades más violentas del mundo están en las Américas y el Caribe.

La Organización Mundial de la Salud²⁰ manifiesta que un territorio donde existe una tasa de homicidios que supera los diez por cada 100 mil habitantes tiene una situación de violencia epidémica. En nuestra región, varios de los países superan esta tasa.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo analiza la relación entre violencia y desigualdad. En el gráfico 8, se puede apreciar que existe una posible relación entre la violencia expresada en la tasa de homicidio y la desigualdad expresada a través del índice de Gini. En los países de América Latina confluyen simultáneamente altas tasas de homicidio con un índice pronunciado de desigualdad²¹.

Lo anteriormente expuesto coincide con las tasas de victimización, donde una vez más aquellos países con mayores tasas de victimización por delitos son aquellos con mayores niveles de desigualdad. América Latina y el Caribe constituyen simultáneamente la región más violenta y más desigual del mundo²².

La Seguridad Multidimensional tiene como epicentro el ser humano. Proteger su vida constituye un objetivo elemental. Se observa que América Latina constituye la región más violenta del mundo, donde simultáneamente se presenta un cuadro pronunciado de desigualdad.

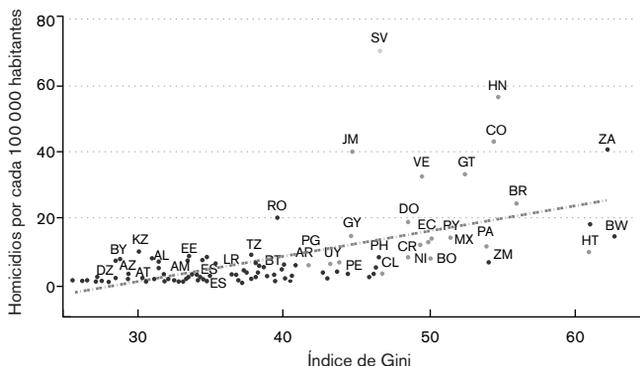
19. Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, *Ranking 2022 de las 50 Ciudades Más Violentas del Mundo*, 2023, disponible en: <https://geoenlace.net/seguridadjusticiaypaz/webpage/detalleBoletin.php?id=4566#>, acceso en: 6 ago. 2024.

20. OMS, 2002.

21. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *op. cit.*, 2021.

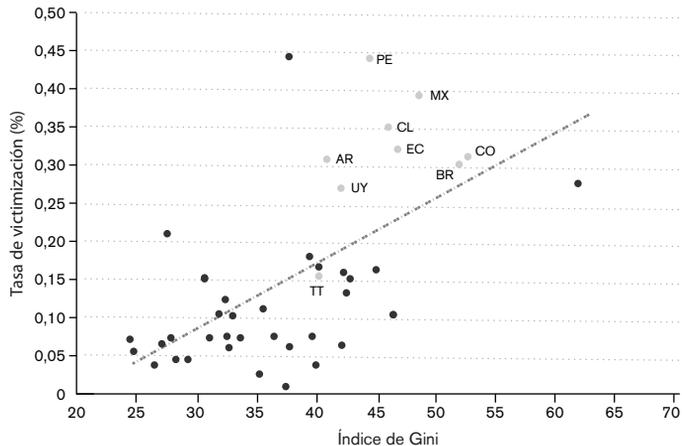
22. *Idem, ibidem*.

GRÁFICO 8: *Tasas de homicidio y desigualdad de ingresos (Gini), mundo (1995-2017)*



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe Regional de Desarrollo Humano 2021, Nueva York, 2021, cap. 4, p. 206, disponible en: <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/informe-regional-de-desarrollo-humano-atrapados-alta-desigualdad-y-bajo-crecimiento-en-america-latina-y-el-caribe>, acceso en: 6 ago. 2024.

GRÁFICO 9: *Tasas de victimización por delitos y desigualdad de ingresos (Gini), mundo (2010-2014)*



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe Regional de Desarrollo Humano 2021, Nueva York, 2021, cap. 4, p. 207, disponible en: <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/informe-regional-de-desarrollo-humano-atrapados-alta-desigualdad-y-bajo-crecimiento-en-america-latina-y-el-caribe>, acceso en: 6 ago. 2024.

¿Qué factores vulneran y amenazan la Seguridad Multidimensional? Responder a esta pregunta demandaría un ejercicio profundo y complejo. En este artículo se maneja la hipótesis de que la delincuencia organizada ha encontrado un ecosistema social, económico y político favorable en América Latina para instalarse, esto es, sociedades donde un cúmulo de vulnerabilidades están manifestándose de forma simultánea.

El Índice Global de Delincuencia Organizada describe la fuerte presencia que los mercados ilícitos y los grupos de delincuencia organizada tienen en las Américas y el Caribe de la siguiente manera:

En 2022, las Américas experimentaron un aumento significativo de los niveles de criminalidad, que afectó a todas las regiones del continente. En el punto álgido de la pandemia de covid-19, las estrictas medidas de bloqueo y las restricciones a la movilidad habían desbaratado las actividades ilícitas y reducido los ingresos procedentes de la venta de drogas. Sin embargo, los grupos de delincuencia organizada se adaptaron rápidamente y se centraron en otras actividades delictivas, como la extorsión, la ciberdelincuencia y el mercado negro de bienes de primera necesidad. A medida que se relajaron las restricciones impuestas por la pandemia y se reabrieron las cadenas de suministro, los actores delictivos de las Américas reanudaron la expansión de las actividades más tradicionales relacionadas con el tráfico de drogas, al tiempo que se aferraban a los nuevos mercados que habían captado durante la pandemia. Desde entonces, los países de las Américas se han convertido en terreno fértil para un amplio espectro de actividades ilícitas²³.

Si se contrasta varias de las informaciones presentadas en esta descripción, se podría apreciar, por un lado, que en la región existe la tasa de homicidios más alta del mundo en comparación con otras regiones. Luego, se observa que la mayoría de estos homicidios (más del 50%) tienen relación con la delincuencia organizada. Por el otro, también se puede observar que coinciden en América Latina la violencia, expresada de muchas formas, entre estas el homicidio, y altos niveles de desigualdad.

23. Global Initiative Against Transnational Organized Crime, *Global Organized Crime Index*, 2023, disponible en: <https://ocindex.net/report/2023/0-3-contents.html>, acceso en: 6 ago. 2024.

Preliminarmente se podría apreciar que la falta de desarrollo, de acceso a servicios básicos, la carencia en el ejercicio de derechos y libertades individuales, de derechos económicos y sociales podrían ser generadores de ecosistemas donde fácilmente puede instalarse la violencia y la delincuencia común y organizada.

Aproximación teórica de la situación de la Seguridad Multidimensional en América Latina

En el presente apartado se pretende encontrar aproximaciones teóricas que describan, e idealmente arrojen, nociones para comprender el contexto de inseguridad que se vive en la región latinoamericana. En este sentido, este artículo hará uso de teorías criminológicas por considerar que estas tienen una estrecha relación con el fenómeno que se estudia: la Seguridad Multidimensional.

Las teorías criminológicas, como en cualquier otra disciplina, implican un abanico de aproximaciones a los fenómenos sociales estudiados. Lo que pretenden es lograr desarrollar premisas generales aplicables a diversos contextos. Es importante recordar que las teorías son aproximaciones a los fenómenos estudiados, que otorgan luces para comprenderlos, pero que no siempre desarrollan explicaciones absolutas sobre todas las dimensiones y aspectos de los fenómenos estudiados. No dejan de ser fundamentales y relevantes para comprender los fenómenos, y para desarrollar políticas basadas en evidencias científicas para resolver los problemas y desafíos de las sociedades.

En este artículo, se considera que los postulados de la Teoría General de la Tensión, desarrollada a partir de las reflexiones de Merton, Cohen, Cloward y Ohlin²⁴, explican en parte varios de los elementos y contextos que se viven en América Latina en torno a la Seguridad Multidimensional.

24. Robert Agnew, "Strain, Economic Status, and Crime", en *The Handbook of Criminological Theory*, Chichester, Willey Blackwell, 2016, pp. 209-229.

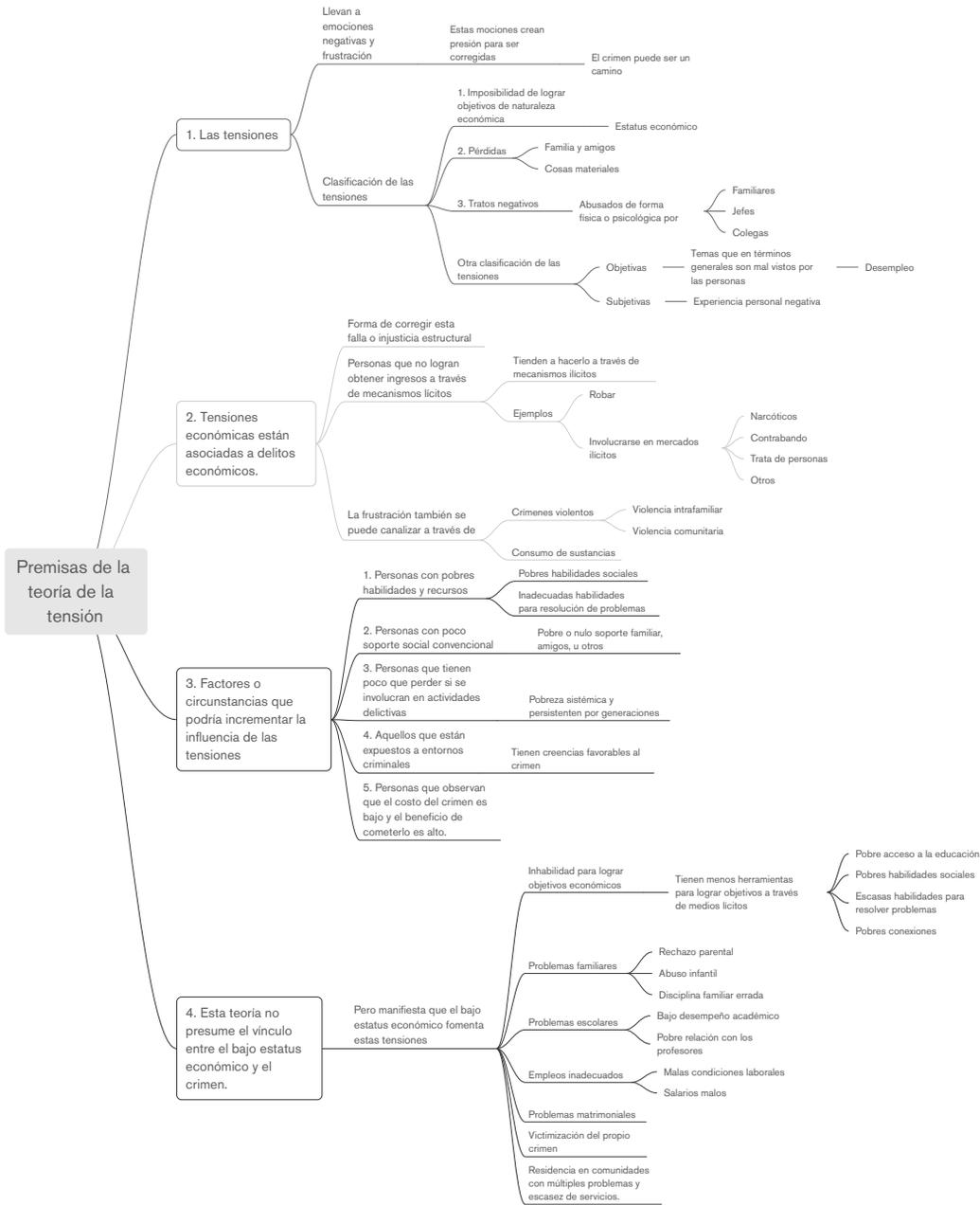
La Teoría General de la Tensión plantea que las tensiones conducen a emociones negativas y frustración. Estas tensiones generan presión para ser corregidas. El crimen suele ser un medio de canalización de las tensiones. Existen varios tipos de tensiones. Uno de estos tipos de tensión es aquella relacionada a la imposibilidad de lograr objetivos de naturaleza económica. Las tensiones de naturaleza económica podrían ser canalizadas por las personas a través de delitos de naturaleza económica, como el robo, o el involucramiento en mercados ilícitos.

Según la Teoría General de la Tensión, existen factores o circunstancias que podrían incrementar o facilitar la influencia de las tensiones. Entre estos factores o circunstancias se encuentran la carencia o deficiencia en habilidades para involucrarse en actividades económicas y sociales; el escaso soporte social; la pobreza sistémica y persistente por varias generaciones; la exposición frecuente a entornos criminales; y la observancia de que el costo de cometer crímenes es bajo frente al beneficio que estos provocan.

En la figura 2, se presenta un mapa conceptual que esboza los principales postulados de la Teoría General de la Tensión.

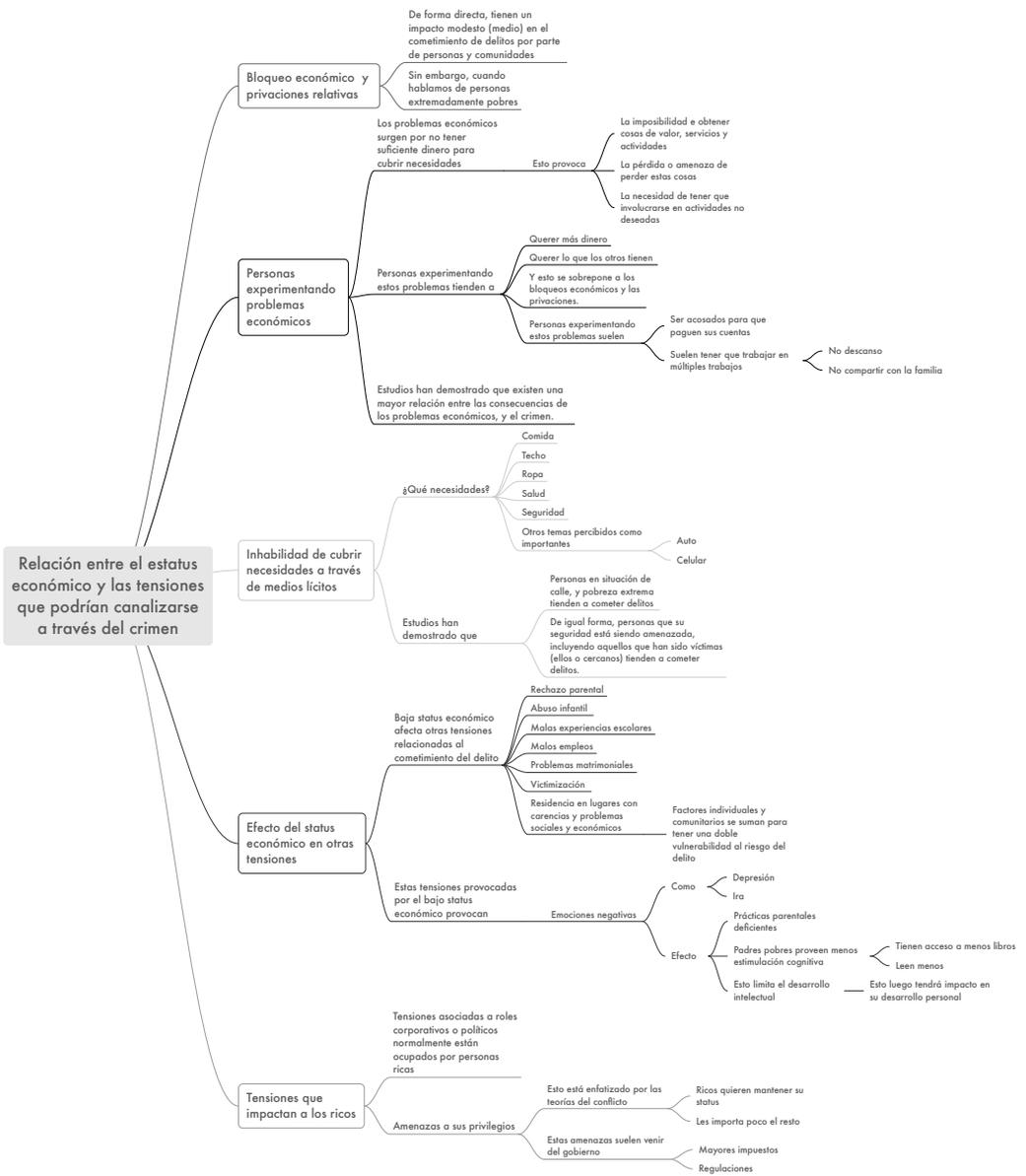
La Teoría General de la Tensión no plantea que el estatus económico tenga necesariamente una influencia directa en el cometimiento de delitos. Sin embargo, el estatus económico fomenta tensiones individuales, comunitarias y colectivas que sí podrían tener una influencia en la actividad delictiva. Entre estas tensiones provocadas por contextos económicos se destacan, entre otras, la imposibilidad de cubrir necesidades básicas como alimentación, salud, vivienda y otros bienes considerados socialmente relevantes, como un teléfono celular o un vehículo; la imposibilidad de obtener bienes o servicios o la amenaza de perderlos, y la consecuente presión por el cobro de deudas o el involucramiento en actividades económicas no deseadas para solventar gastos; problemas familiares como el rechazo parental, problemas matrimoniales, abuso infantil; carencia de herramientas que facilitan la educación, como el acceso a libros y el fomento de la lectura, y padres que no fomentan la estimulación cognitiva. Estas tensiones se pueden escalar a nivel comunitario y barrial, y generar ecosistemas de presión que se podrían explicar de mejor forma a través de las teorías criminológicas ambientales.

FIGURA 2: Postulados de la Teoría General de la Tensión.



Fuente: El autor con base en Robert Agnew, "Strain, Economic Status, and Crime", en *The Handbook of Criminological Theory*, Chichester, Wiley Blackwell, 2016, pp. 209-229.

FIGURA 3: Teoría General de la Tensión: relación entre estatus económico y tensiones canalizadas a través de actividades delictivas.



Fuente: El autor con base en Robert Agnew, "Strain, Economic Status, and Crime", en *The Handbook of Criminological Theory*, Chichester, Wiley Blackwell, 2016, pp. 209-229.

En la figura 3, se presenta un mapa conceptual que esboza algunas de las tensiones que podrían tener relación con la actividad criminal, a la luz de la Teoría General de la Tensión.

La Teoría General de la Tensión coloca sobre el tablero la importancia de comprender los factores de riesgo, como elementos facilitadores de la violencia y la delincuencia. Los factores de riesgo constituyen “características sociales, grupales o individuales que incrementan la posibilidad de que una persona se involucre en actitudes violentas o en hechos delictivos”²⁵.

En el cuadro 1 se puede observar algunos de los principales factores que facilitan la vulnerabilidad a la inseguridad de los ecosistemas sociales.

CUADRO 1: Factores de riesgo que favorecen la violencia y la delincuencia

Tipo	Ejemplos
Factores estructurales	Desempleo; trabajos abusivos y mal pagados; escasez o mala calidad de servicios básicos como agua, alimentación, higiene y salubridad; baja cobertura y mal funcionamiento de los sistemas de salud y educación en los territorios donde habitan; dificultades de transporte y movilidad.
Factores de índole familiar	Escasas habilidades parentales, negligencia y abandono; violencia intrafamiliar; mala comunicación y afectividad.
Factores en el ámbito comunitario	Escasas redes de apoyo y organización entre vecinos; desconfianza y inseguridad; poca solidaridad y cooperación; insuficiente infraestructura comunitaria; violencia y crimen en la comunidad.
Factores a nivel grupal	Conductas delictivas; consumo abusivo de drogas y alcohol; violencia juvenil; discriminación y conflictividad hacia otros grupos; abuso y maltrato hacia mujeres.
Factores a nivel individual	Baja tolerancia a la frustración; consumismo y valoración de lujo; baja autoestima y depresión; escaso manejo de las emociones; dificultades para expresarse de forma afectiva; autoagresión y autolesiones.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Prevención de la Violencia Juvenil y Contra la Mujer*, Washington D.C., 2018, p. 11.

En este artículo se ha revisado de manera breve la presencia persistente de factores de riesgo a la violencia y delincuencia, especialmente cuando se aborda la desigualdad. Estos factores de riesgo se manifiestan

25. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Prevención de la Violencia Juvenil y Contra la Mujer*, Washington D.C., 2018, p. 11.

en la pobreza, desempleo, necesidades básicas insatisfechas, mala planificación de las ciudades, operadores policiales y del sistema de justicia sin medios necesarios para poder enfrentarse a las dinámicas delictivas, y en definitiva un Estado de Derecho débil donde es frecuente la corrupción y la impunidad. Estos ecosistemas sociales constituyen un caldo de cultivo que encuentra en la actividad criminal una especie de “tubo de escape”. Luego, expandiendo la noción de actividad criminal, los mercados ilícitos, con estructuras organizadas, pueden aprovechar entornos altamente vulnerables para instalar su maquinaria productiva.

Aproximación de la relación entre América Latina y Europa en torno a los mercados ilícitos

Los mercados ilícitos podrían constituir una de las principales amenazas a la Seguridad Multidimensional de América Latina. Estos mercados criminales que operan en la región buscan, entre otras cosas, generar redes para poder desarrollar los diversos ciclos de sus actividades económicas ilícitas. Todas las actividades económicas criminales, al igual que cualquier actividad productiva, requieren de inversionistas, de materia prima e insumos, de mano de obra, de una cadena productiva, de una cadena logística, de acopio y almacenaje, de transporte, de seguridad, de mercados que la demanden, de exportación, entre otros eslabones de lo que comprendemos como una cadena productiva.

En cada uno de estos eslabones, las organizaciones criminales en América Latina, varias de ellas con estructuras transnacionales, reclutan a personas en los diferentes lugares, ciudades, países donde operan sus cadenas productivas. Estas estructuras muchas veces entran en conflicto con otras organizaciones que buscan consolidar sus operaciones y mercados criminales, o con los propios Estados, que buscan mitigar sus actividades. Esta pugna de poder suele ser en sí misma una fuente segura de violencia. En el reporte *El Itinerario de la Cocaína hacia Europa*, se plantea que

El tráfico de cocaína está poblado actualmente por una variedad de tipos distintos de carteles criminales, conformadas por muchas nacionalidades distintas y combinadas. Ya no hay estructuras criminales como el Cartel de Medellín, que controlaba la producción de cocaína en Colombia y vendía la droga en las calles de Miami y Nueva York. Las redes criminales de hoy dependen de la subcontratación de diferentes especialistas en transporte, asesinos a sueldo, nodos de corrupción, lavadores de dinero y actores legales, como abogados, contadores y banqueros, para hacer buena parte del trabajo. Para un despacho específico, se alinearán distintos nodos criminales, luego cada quien tomará un camino distinto, buscando nuevas oportunidades y constelaciones de tráfico²⁶.

En cuanto a las potenciales sinergias que los mercados ilícitos despliegan entre América Latina y Europa, un estudio de Europol plantea que, en torno a la economía criminal de la droga,

[...] los grupos delictivos colombianos con una presencia firmemente establecida en Europa siguen desempeñando un papel clave en el tráfico de cocaína en la región. Sin embargo, la naturaleza cada vez más fragmentada del crimen organizado colombiano ha creado oportunidades para que los grupos de Europa y de otras partes de las Américas desarrollen nuevas relaciones. Cada vez más, estas asociaciones involucran a grupos europeos que trabajan con cárteles mexicanos, aunque el alcance de la presencia de los cárteles es difícil de evaluar, afirma el informe²⁷.

Según este mismo estudio, existen diversas rutas que pueden ser utilizadas para comerciar drogas desde América Latina hacia Europa. El informe destaca que

26. Varios autores, *El Itinerario de la Cocaína hacia Europa*, Geneva, Global Initiative Against Transnational Organized Crime, feb. 2021, p. 7, disponible en: <https://insightcrime.org/wp-content/uploads/2021/09/El-itinerario-de-la-cocaina-hacia-Europa-Reporte-2021-GI-InSight-Crime.pdf>, acceso en: 6 ago. 2024.
27. James Bargent, "Mexican Cartels Expanding Influence in Europe: Europol", *Insight Crime*, 1º feb. 2013, disponible en: <https://insightcrime.org/news/brief/mexican-cartels-expanding-influence-europe/>, acceso en: 6 ago. 2024.

[...] los patrones en las rutas de tráfico. Según Europol, las mayores cantidades de cocaína se transportan por mar a través de tres rutas principales: la ruta norte, que pasa por el Caribe y las Azores a Portugal y España; la ruta central, que sale de países sudamericanos como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela a Europa a través de Cabo Verde o Madeira y las Islas Canarias; y la ruta africana, que sale de América del Sur a África Occidental, y luego a Europa. El papel de África en el suministro de cocaína de Europa ha aumentado sustancialmente en los últimos años y el comercio se está expandiendo hacia África Oriental y Meridional, agregó el informe²⁸.

Lo anterior coincide con el estudio de Carolina Sampó, quien refiere a que la posición geográficamente estratégica de Brasil hacia África genera rutas oportunas para el trayecto de la cocaína, desde América Latina, a través de África, para terminar en Europa. Los actores criminales de estas tres regiones parecen haber optado por colaborar entre sí, para, por un lado, lograr exportar la cocaína de forma más segura y menos riesgosa desde América Latina hasta África, y luego para que los actores criminales en África continúen el trayecto proveyendo cadena de seguridad, logística y acopio. Más tarde, grupos criminales de origen europeo podrían ser los encargados de la distribución de la droga en el mercado europeo²⁹.

Sampó plantea que los grupos de delincuencia organizada dedicados a la producción de cocaína están fortaleciendo el comercio de esta droga hacia el mercado europeo, debido a la serie de riesgos y barreras que el mercado norteamericano ha desplegado para evitar la llegada de este bien ilícito, y también por la disminución de la demanda debido al incremento en el consumo de otras drogas en aquella región³⁰. Sus reflexiones coinciden con los aportes del reporte de *El Itinerario de la Cocaína hacia Europa*. Este informe plantea que

28. *Idem, ibidem*.

29. Carolina Sampó, "El Tráfico de Cocaína entre América Latina y África Occidental", *URVIO – Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 2019.

30. *Idem, ibidem*.

El cubrimiento de este fenómeno se ha centrado en gran medida en Estados Unidos y su “guerra antinarcoóticos” que parece de nunca acabar. Sin embargo, otros traficantes más astutos prefieren desde hace mucho otro mercado: Europa [...] Desde una perspectiva comercial, el tráfico de cocaína hacia Europa es mucho más atractivo que hacia Estados Unidos. Los precios son mucho más altos y los riesgos de interdicción, extradición y decomiso de activos es sustancialmente menor. Un kilo de cocaína en Estados Unidos puede valer hasta us\$ 28 000 al por mayor. Este mismo kilo vale alrededor de us\$ 40 000 en promedio y puede acercarse incluso a los us\$ 80 000 en diferentes lugares de Europa³¹.

El mercado ilícito de armas es otro mercado criminal generalmente conectado con otras economías criminales, como la de la droga. Operativos policiales conjuntos en la región han demostrado la confluencia existente entre grupos de delincuencia organizada transnacional, las debilidades de los sistemas estatales de control y la corrupción existente en los Estados. En diciembre de 2023, un operativo combinado entre Estados Unidos, Brasil y Paraguay desmanteló una red de tráfico de armas de origen europeo desde Paraguay al Brasil, estructura que contaba con el apoyo de elementos estatales de Paraguay.

Miles de armas de origen europeo y turco incautadas en Brasil junto con extensas redes de corrupción muestran la extensión del mercado ilegal de armas en Paraguay [...] La operación reveló que la empresa paraguaya International Auto Supply (IAS) importó al país más de 45.000 armas entre 2014 y 2023. De ellas, al menos 25.000 fueron vendidas a las facciones criminales brasileñas Primer Comando Capital (Primer Comando da Capital, PCC) y Comando Rojo (Comando Vermelho, CV) en Brasil, según informó la Secretaría Nacional Antidrogas (Senad). Las armas procedían de Turquía, Eslovenia, Croacia y República Checa. [...] El esquema criminal fue posible gracias a la presunta participación de militares paraguayos corruptos, como el exdirector de la Dimabel, José Antonio Orué, la exjefa de la División de Importación de la Dimabel, Josefina Cuevas, y el exdirec-

31. Varios autores, *op. cit.*, 2021.

tor del Registro Nacional de Armas, Bienvenido Fretes, quienes fueron detenidos junto a otros implicados³².

La cooperación en materia de seguridad ciudadana entre América Latina y Europa se reviste de especial importancia, entre otros factores, por la integración que los mercados criminales podrían mantener en ambas regiones.

Por otro lado, la violencia sistémica que se ha consolidado con diferentes niveles de intensidad en América Latina ha provocado que incrementemente el fenómeno del desplazamiento de diversas poblaciones. Este desplazamiento se ha manifestado de varias formas, desde desplazamientos internos en un mismo país, de regiones tomadas por la violencia hacia centros urbanos, para en muchos casos terminar formándose movimientos masivos de migración hacia otros países, especialmente en América del Norte. Estos movimientos migratorios en menor medida también podrían estar destinándose a Europa³³.

A la luz de algunos autores, América Latina y el Caribe se han convertido en un potencial escenario de competencia geopolítica entre los Estados Unidos y China, aspecto que podría incidir negativamente en los indicadores de seguridad ciudadana de la región. Esta pugna podría tener como motivación la consolidación de la influencia de estos países en la región, así como el control sobre recursos naturales estratégicos por parte de estas potencias. Este contexto podría generar, por un lado, escenarios que fomenten prácticas de corrupción y, por otro lado, el aprovechamiento de grupos de delincuencia organizada, para hacerse del control de recursos no renovables, y tranzarlos con actores estatales y no estatales que los demandan. Todo lo anterior podría configurar un escenario que contribuya en alguna medida a ecosistemas de violencia³⁴.

32. Beatriz Vicent Fernandez, “El Tráfico de Armas Europeas Pone a Paraguay contra las Cuerdas”, *Insight Crime*, 11 ene. 2024, disponible en: <https://insightcrime.org/es/noticias/trafico-armas-europeas-pone-paraguay-contra-cuerdas/>, acceso en: 6 ago. 2024.

33. Cristina Churruca Mugurza, “El Reto de la Seguridad Humana en América Latina: El Problema de la Violencia Endémica en la Región”, *Araucaria*, 2014.

34. Fausto Carbajal Galss, “Riesgo Político, Seguridad y Geopolítica: América Latina y la Com-

Esta tensión geopolítica entre China y Estados Unidos sobre América Latina podría ser equilibrada a través de otros actores externos, como las organizaciones y Estados europeos.

Consideraciones finales

Usando indicadores comparables, como la tasa de homicidios, América Latina constituye la región más violenta del mundo. El nivel de violencia registrado en la región está combinado con un profundo nivel de desigualdad. Es decir, podría existir un claro vínculo entre desigualdad y necesidades básicas insatisfechas con la violencia persistente en la región.

De las fuentes consultadas se aprecia que la delincuencia organizada podría ser un factor dinamizador de la violencia en la región. La falta de oportunidades laborales y las necesidades básicas insatisfechas podrían estar siendo aprovechadas por los grupos de delincuencia organizada, constituyéndose una *vía de escape* para que la población pueda cubrir sus necesidades. Este escenario podría estar sustentado teóricamente por la corriente criminológica de la Teoría General de la Tensión.

En este orden de ideas, y basados en varios reportes y artículos de investigación científica y periodística, existe una clara dinámica entre América Latina y Europa en torno a los mercados ilícitos, especialmente respecto al mercado criminal de las drogas. Varias fuentes de información abordan la existencia de rutas que conectan ambas regiones para consolidar los mercados criminales. Lógicas de oferta, demanda y diversos eslabones que acuerdan y compiten están presentes en ambas regiones para consolidar varios mercados ilícitos, como el tráfico de sustancias sujetas a fiscalización.

El nivel de violencia en América Latina podría estar fuertemente vinculado a la presencia de mercados ilícitos, que en mayor o menor medida podrían tener flujos de demanda desde Europa. Luego, este escenario di-

petencia Estratégica Estados Unidos-China”, *URVIO – Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 2023.

námico debe fortalecer la cooperación entre los Estados y los mecanismos de cooperación multilateral de ambas regiones, en pos de consolidar una respuesta integral a los desafíos a la Seguridad Multidimensional.

ANEXOS

La Deseurope¹

EDGAR MORIN²

*Et si vous êtes pris au filet inextricable du
malheur, ce ne sera pas par un coup
brusque et secret, mais par votre sottise.*

ESCHYLE

Le caractère suicidaire de la guerre de 1939-1945 avait permis au vieux projet d'association européenne de prendre consistance au lendemain du désastre. La guerre froide avait à la fois amputé ce projet, en le privant des nations sous domination soviétique, et stimulé, en l'incitant à se constituer en système défensif. Mais les États nationaux, refusant d'abdiquer de la moindre parcelle de souveraineté, firent obstacle à toute communauté politique et toute communauté militaire. Le cours européen fit alors un

1. Cet article a été présenté à l'origine à x Conférence Internationale de Lisbonne: l'Europe en face du Nationalisme Radical, à Lisbonne, 17-19 nov. 1993. L'importance du thème et l'urgence de la discussion fut le résultat de la réapparition, notamment à partir de la Guerre de Bosnie (1992-1995), du nationalisme identitaire en Europe qui remettait en cause les fondements – même ceux qui sont associatifs – de l'intégration européenne. À la conférence organisée par l'Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI), des spécialistes comme Hélène Carrère d'Encausse, Celso Lafer, Guilherme d'Oliveira Martins, Jacques Rupnik et Abdallah Saaf y participèrent. L'un des moments les plus mémorables de l'événement fut le débat avec le président portugais Mário Soares.
2. Pseudonyme d'Edgar Nahoum (1921-), Edgar Morin est un anthropologue, sociologue et philosophe français. Il est chercheur émérite chez le Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) et auteur de dizaines d'ouvrages. Considéré comme l'un des principaux penseurs contemporains, son approche est connue sous le nom de "pensée complexe" ou "paradigme de complexité".

méandre économique pour contourner la barrière, et ce méandre, stimulé par l'essor économique des années 1950-1960, conduisit à la formation du marché commun. Lorsque celui-ci fut enfin accompli, le vide politique apparut en même temps que les problèmes posés par la dislocation de l'empire soviétique. C'est alors que, mais mal et trop tard, le traité de Maastricht fut élaboré, non seulement pour parfaire l'union économique, mais pour mettre en oeuvre des structures politiques et sociales.

Convulsions à l'est

L'écroulement du mur de Berlin, la chute de l'empire soviétique semblaient sonner l'heure de l'Europe réunie. Mais, paradoxalement, le marché commun fut un obstacle à l'union. Alors que les nations soumises à l'ex-empire souhaitaient rentrer en Europe par ce marché commun, les disparités économiques y rendaient impossible dans l'immédiat, voire dans un terme prévisible, leur intégration et leurs demandes furent rejetées. La France proposa bien une «grande confédération», mais celle-ci apparut, non comme une nouvelle formule d'accueil, mais comme une façon de camoufler le refus.

Aussitôt la transition du totalitarisme à la démocratie, de l'économie bureaucratifiée à l'économie de marché, de la soumission à la souveraineté nationale se transforma partout en triple crise politique, économique et nationale. La crise de l'espérance communiste avait déjà suscité un retour sur les identités nationales, religieuses, ethniques. Mais, dans tout cet univers européen qui avait vécu plusieurs siècles dans trois empires (l'ottoman, l'austro-hongrois, le russe tsariste devenu soviétique), les nationalités ou ethnies s'étaient diversement imbriquées les unes dans les autres, et la revendication d'un État national souverain, pour chaque ethnie ou nationalité, ne pouvait avoir pour conséquence que d'enfermer dans ses nouvelles frontières des ethnies ou nationalités étrangères, ou/et d'enfermer dans des frontières étrangères une partie des siens. Exaspérées par la crise économique et favorisées par la crise d'une démocratie n'arrivant pas à s'enraciner, les légitimes aspirations à la souveraineté se muèrent très

rapidement en exaspérations nationalistes agressives. Alors que les grandes nations de l'ouest européen s'étaient constituées par et dans un processus multiséculaire d'intégration d'ethnies très diverses, comme la France intégra bretons, languedociens, flamands, alsaciens etc., ce sont les ethnies des ex-empires ou des nations polyethniques trop récentes (comme en Yougoslavie³) qui revendiquèrent la souveraineté absolue d'État-nation, d'où le surgissement d'un ethno-nationalisme se radicalisant très rapidement en total-nationalisme.

A l'est, dominant désormais les ethno-nationalismes furieux, qu'exaspèrent encore les différences religieuses, et en Yougoslavie l'horreur est à son comble parce qu'il y a, à la fois, inextricablement, guerre entre nationalités, guerre entre religions, guerre civile. Il y a de plus, partout à l'est un retour des virulences anti-tsiganes et antijuives. Il y a enfin, peut-être surtout, au coeur de la triple crise politique, économique, nationale, c'est-à-dire en Russie, le surgissement en fin d'année, à l'occasion des élections parlementaires, de la synthèse fatale entre nationalisme, autoritarisme et communisme qui risque de faire basculer la grande et magnifique nation dans le total-nationalisme.

Ainsi un processus dissociatif a déterminé à l'est au mieux divorces, au pire guerres multiples dont la plus atroce est la yougoslave. A l'ouest, l'effort associatif tenta de se développer avec Maastricht en 1992, mais Maastricht fut un redémarrage empêtré, un demi-échec. Ce qui est devenu vraiment problématique, c'est la perspective d'une Europe politique. C'est dans ces conditions que l'idée d'Europe se trouve en crise.

Régressions à l'ouest

Face au désarroi économique de l'est, l'ouest européen répondit en oubliant toutes ses déclarations de solidarité, et même en mettant en place un

3. Rappelons que la Tchécoslovaquie procéda en 1945 au nettoyage ethnique des allemands sudètes, fut amputée de l'Ukraine subcarpathique par l'URSS, avant de se dissocier l'année dernière entre Tchéquie et Slovaquie.

nouveau rideau de fer comportant restrictions de tous ordres pour l'importation des marchandises et l'entrée des personnes. Tout cela fut surdéterminé par la crise économique puis politique qui affecta, en 1992-1993, la Communauté Européenne. Le mal économique qui s'était avancé insensiblement sur des pattes de colombe, de 1973 jusque dans les années 1980, révéla, de plus en plus, sa profondeur avec l'augmentation ininterrompue du chômage, le ralentissement continu de l'expansion, puis la récession en 1993. La reconversion profonde engagée en période de prospérité dans les grandes nations qui avaient fondé leur puissance et leur réussite sur le charbon et l'acier continua à s'effectuer mais, désormais dans la crise, elle contribua au chômage. Les gains de productivité devenus vitaux dans un marché libre avec une compétition de plus en plus intense se payèrent par la substitution de machines aux travailleurs. Les nécessités elles aussi vitales pour certaines entreprises de délocaliser leurs usines dans les pays asiatiques à main d'oeuvre bon marché contribuèrent également au chômage. Et, de plus, la crise économique est sans doute seulement l'un des aspects d'une crise multidimensionnelle frappant la société, où les maux de la civilisation, les fossilisations politiques, les décompositions éthiques, s'entre associent dans une dégradation généralisée.

En même temps, à l'ouest, des phénomènes de repli sur la nation apparaissent partout. L'Allemagne s'est à la fois introvertie dans l'absorption de la RDA, elle s'est relativement autonomisée dans sa politique internationale et, située désormais au coeur de l'Europe et non plus à la frontière de l'ouest, elle est devenue puissance économiquement dominante tendant à agréger autour d'elle une Mittleuropa. La France a manifesté une poussé multiforme de xénophobie, tant à l'égard des immigrés, soumis à des contraintes plus sévères, qu'à l'égard des USA suspects de ruiner à la fois son agriculture et sa culture. Et tandis que l'aigle allemand ouvrait l'oeil, le coq français poussait un cocorico sonore. La communauté est fissurée dans sa base même, qui est l'union franco-allemande, et, dans le recroquevillement et la démoralisation généralisés, l'Angleterre s'en tient à son insularité et les petits partenaires tremblent.

Des forces de dislocation jouent à l'ouest également: l'union entre wallons et flamands n'est maintenue in extremis que par le symbole royal.

L'Espagne, également grâce à la monarchie, réussit à tempérer les forces centrifuges qui prennent jusqu'à présent la forme positive d'accroissement d'autonomies. Mais l'Italie subit la poussée centrifuge du Nord, qui refuse à la fois l'État romain et veut rejeter comme étranger le Mezzogiorno.

Partout à l'ouest des virulences xénophobes se manifestent, y compris dans les pays qui semblaient les plus ouverts à l'étranger comme l'Italie. La Grèce du socialiste Papandréou panique devant la débile Macédoine ex-yougoslave et exige que l'appartenance religieuse figure sur la carte d'identité de ses citoyens. Partout il y a recherche de coupables à chasser, à immoler, c'est-à-dire des bouc-émissaires.

Alors qu'on allait vers la reconnaissance de l'Islam comme partie intégrante de l'Europe, de façon posthume avec le retour autocritique de l'Espagne sur 1492, de façon contemporaine avec l'implantation de 3 millions de musulmans en France, de façon prospective avec l'intégration de la Turquie, de l'Albanie, et de la Bosnie- Herzégovine, on a détruit à Mostar le dernier pont sur la Neretva, on va faire de la Bosnie un Bantoustan, on persécute les turcs en Allemagne et la dialectique des événements algériens accroît la précarité du sort des musulmans en France. Des rejets de plus en plus nombreux se manifestent contre les tziganes tandis que les juifs à nouveau apparaissent comme les désintégréateurs cosmopolites des nations. La réapparition d'un Mussolini féminin de style *cover-girl* et d'un national-socialiste russe «plus histrion qu'hitlerion» ne signalent pourtant pas que «le fascisme» est de retour. Mais ce sont des signes grotesques d'un délabrement profond et d'une nouvelle menace mortelle pour les démocraties européennes.

Certes il y a partout des regains néo-fascistes ou néo-nazis, mais ceux ci sont (encore?) minoritaires, et je ne crois pas que ce sont les formules nazie ou mussolinienne qui ressusciteront. Je crois que ce sont de nouvelles formules, rassemblant dans le bouillon de culture de la crise les ingrédients anciens et hétérogènes du nationalisme, du socialisme, du traditionalisme et de la révolution qui peut-être, si elles se cristallisent autour d'un Guide charismatique, risqueront de submerger certains de nos pays.

Le délabrement de l'idée d'Europe

De toutes façons, l'impuissance de l'ouest européen dans la crise yougoslave et dans le dépeçage de la Bosnie a été un facteur interne de démoralisation très puissant dans les deux Europe. Il est vrai que l'Ouest n'avait pas encore eu le temps de constituer sa communauté politique, diplomatique et militaire; il est non moins vrai que cette impuissance frappe dans l'oeuf les tentatives de constituer une telle communauté. Sarajevo, la ville par excellence de la convivialité polyethnique, cette préfiguration concrète de l'Europe de nos aspirations est lentement assassinée sous nos regards, et cet assassinat accompli en même temps le suicide de l'Europe...

Dans le délabrement de l'idée d'Europe se reforment les anciennes lignes de force géopolitiques; la reconstitution d'une puissance centrale germanique énorme amène l'ouest à laisser faire la Serbie, noyau d'un futur contrepoids balkanique et slave, et ainsi on tolère les déportations ethniques puisque celles-ci sont indispensables pour que se constitue une Serbie forte. Dans ce sens la cinquième république accueillera un jour à Paris le futur tsar de Russie, comme le fit la troisième république pour se prémunir contre l'Allemagne... A moins qu'à l'inverse se réalise l'alliance germano-russe qui se repartagerait l'Europe et mettrait en tutelle l'ouest européen...

De toutes façons, un peu partout, la crainte de voir revenir la situation d'avant 14 contribue à son retour. Un peu partout des forces de régression, de repli, de dislocation sont en action. En fait l'est est entré dans la crise de l'ouest en entrant dans le marché mondial, et l'ouest est entré dans la crise de l'est en réveillant ses nationalismes.

Le nouveau dessein européen

Devant tant de périls, la seule riposte est associative, c'est celle de l'Europe politique. Or, les difficultés ne viennent pas seulement de la mauvaise conjoncture actuelle et des processus de décomposition qui menacent justement ce qui essaie de se composer, elles viennent aussi de problèmes de

fond qui ont été jusqu'alors ignorés. Si le projet d'une Europe politique et celui d'une Europe économique doivent être complémentaires, ils présentent non seulement des différences, mais aussi des antinomies. Comme l'a bien marqué Dominique Wolton dans un livre à méditer⁴, l'Europe économique se fonde sur des intérêts et l'Europe politique sur des valeurs; l'Europe économique s'est constituée sur un principe d'homogénéisation (nommé harmonisation), alors qu'une des finalités de l'Europe politique est de sauvegarder ses diversités culturelles.

D'autre part, il y a une difficulté intrinsèque à constituer une démocratie européenne; celle-ci ne saurait être seulement la juxtaposition des démocraties nationales. En effet, née dans des cités, les démocraties sont devenues des institutions nationales au cours des temps modernes, mais tant que l'Europe n'a pas pris de consistance, on voit mal la démocratie s'exercer efficacement à l'échelle européenne. Toutefois, on peut en concevoir les voies: ce serait d'une part la formation et la multiplication de partis transnationaux (socialiste, démocrate-chrétien, centriste, de droite etc.) et de syndicats (ouvriers, paysans, patronaux) également transnationaux. Par ailleurs, la faiblesse démocratique à l'échelle continentale aurait besoin d'être compensée par une revitalisation démocratique aux bases urbaines et régionales. Ici encore l'Europe ne doit pas être seulement meta-nationale et transnationale, elle doit être aussi infra-nationale.

Plus encore: l'Europe est une belle au bois dormant qui a besoin d'un dessein propre pour s'éveiller. Ce dessein peut s'élaborer à partir de problèmes effectivement communs. Ces problèmes ne sont pas seulement quantitatifs (nombre des chômeurs, indices de production) et ils ne sont pas seulement économiques (stagnation ou dépression); ils sont aussi civilisationnels.

L'Europe, continent d'extrêmes diversités, singularités, individualités a besoin de dépasser le monde anonyme et mécanique, obéissant à la logique de la machine artificielle, qui se répand sur tous les aspects de la vie quotidienne et dégrade la qualité de vie. Elle a besoin de dépasser

4. Dominique Wolton, *Naissance de l'Europe démocratique: la dernière utopie*, Paris, Flammarion, 1997.

l'atomisation généralisée dans la société urbaine où la perte des anciennes solidarités n'a été que partiellement compensée par l'apparition de solidarités administratives, mais souffre de l'absence des solidarités concrètes de personne à personne, de groupe à groupe, sauf parfois en cas de cataclysmes. Elle a besoin de ressusciter les cités là où il y a agglomérations et zones à sigles barbares, à vitaliser les petites villes. Elle a besoin de redonner vie aux bourgs en promouvant la décentralisation que permet le développement du télétravail. Elle a besoin de sauvegarder en même temps sa biosphère, ses eaux, ses forêts, ses paysages. Elle a besoin de réguler le déferlement de la marchandisation qui conformément à la prophétie de Marx tend à détruire les relations de service, de don, de gratuité en installant partout le prix et le profit. Elle a besoin de compenser l'inévitable reconversion économique qui élimine les grosses industries du charbon, de l'acier, du textile non seulement en développant industries de pointe et PME inventives, mais aussi en encourageant le développement de nouvelles activités vouées à l'éducation, la solidarité, la convivialité. Elle a besoin de résister à la désertification des campagnes et d'éviter le règne des grandes exploitations, elles mêmes menacées à terme par la concurrence internationale, en favorisant une revitalisation rurale grâce aux formes «biologiques» d'agriculture sans nitrates ni pesticides et d'élevage sans hormones. Elle a besoin de développer de multiples secteurs où la compétition économique ne dépendrait pas des développements incessants de l'automatisation qui suscitent une course effrénée à la productivité, mais au contraire de la promotion des qualités et des spécificités. Elle a besoin de mettre en relation le problème du chômage, celui de la technique, celui du profit, celui de la civilisation, et par là elle a besoin d'une pensée capable de relier les problèmes, de contextualiser les données, d'intégrer la connaissance des parties et la connaissance du tout. Elle a besoin d'une pensée politique qui ne s'enferme pas dans l'économique et dans le quantitatif et qui repense les problèmes de société. Autrement dit c'est un projet à la fois de réforme de pensée, d'éducation, de solidarité, de qualité de la vie, de convivialité qui devrait être le dessein européen.

Tout cela suppose certes la conscience d'une communauté de destin et la volonté d'assumer ce destin commun: réciproquement un dessein

commun contribuerait à la communauté de destin et à la concrétisation d'une volonté commune.

Une dimension supplémentaire s'impose de plus en plus fortement pour nous aider à prendre la conscience commune: les cartes géographiques des récentes conférences internationales sur le Pacifique nous ont révélé qu'à coté des masses énormes des deux continents riverains du Pacifique, l'Europe, désormais périphérique, avait désormais les mêmes dimensions que celles de la Suisse par rapport à l'Europe. Non l'Europe n'est pas seulement le bloc économique puissant qui pourrait aspirer à la primauté dans le monde, elle est aussi une pauvre chère vieille toute petite chose qui doit désormais protéger et revivifier ses diversités, ses cultures, ses héritages.

Quant à la menace très réelle non seulement des replis ethnocentriques et des fièvres nationalistes, mais du retour des anciens antagonismes, il faut à la fois reconnaître la légitimité des ressourcements ethniques et nationaux, mais les inscrire dans la vieille matrice et la nouvelle communauté européenne et cette communauté, devenue province de la planète, doit être inscrite dans notre matrice terrestre et notre communauté de destin planétaire. Ainsi les patries doivent s'inscrire concentriquement les unes dans les autres, et les enracinements doivent s'effectuer plus profondément et plus amplement dans notre identité humaine et terrestre. Dès lors les ressourcements dans les identités ethniques et nationales perdraient leur fermeture régressive et agressive. Ainsi nous retrouvons le double impératif valable universellement mais singulièrement pour l'Europe en crise: association/ autonomie.

C'est ainsi que l'idée d'un Dessein ou New Deal européen a besoin pour prendre corps de l'idée de communauté de destin et de poly-ressourcement européen, lesquelles ont besoin pour prendre corps de l'idée de Dessein européen.

Ainsi l'enjeu immédiat et fondamental pour que prennent corps ces trois termes dépend du conflit multiforme, à l'est et à l'ouest, entre les forces d'association et les forces de barbarie. C'est l'enjeu gigantesque de l'année 1994 et sans doute des deux à trois années suivantes, où devraient s'effectuer les bifurcations décisives. Le premier set semblait avoir été

remporté par l'association en 1989-1990, puis le second set a été remporté par la barbarie en 1992-1993. Nous commençons le troisième set, mal. Mais puisque «avec le péril croît aussi ce qui sauve», le danger de catastrophe est notre dernier espoir.

Os novos desafios¹

CELSO FURTADO²

O trabalho intelectual que realizei teve como ponto de partida o empenho de descobrir as razões do atraso com que participamos do processo de industrialização que prevaleceu a partir do último quartel do século XVIII. Desde que percebi o alcance do impacto da Revolução Industrial na divisão internacional do trabalho, captei a gênese do fenômeno do subdesenvolvimento, o que me permitiu montar o quadro conceitual que balizou o essencial de meu trabalho teórico. Daí a visão abrangente do desenvolvimento e do subdesenvolvimento como dimensões de um mesmo processo histórico, e a ideia de dependência como ingrediente político desse processo.

Pareceu-me que, para captar o sentido do processo histórico de formação do sistema econômico que tendeu a mundializar-se e teve como

1. Escrito em 1997, este artigo foi publicado originalmente em: Celso Furtado, *O Capitalismo Global*, São Paulo, Paz e Terra, 1998.
2. Importante pensador do desenvolvimento socioeconômico e do subdesenvolvimento, Celso Furtado (1920-2004) foi um advogado e economista brasileiro que também se dedicou aos estudos de sociologia e história. Formou-se em direito pela então Universidade do Brasil, tornou-se doutor em economia pela Université Paris-Sorbonne e realizou estudos de pós-graduação na University of Cambridge. Foi professor nas universidades Yale, American e Columbia, nos Estados Unidos; em Cambridge, na Inglaterra; e na Sorbonne, na França. Ocupou cargos na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e no então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), criou a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) no governo de Juscelino Kubitschek e foi ministro do Planejamento do governo de João Goulart e da Cultura do governo de José Sarney. Em 1997, tornou-se imortal da Academia Brasileira de Letras (ABL).

ponto de partida a aceleração da acumulação e do progresso técnico, faz-se necessário observá-lo de dois ângulos. O primeiro enfoca as transformações do modo de produção, ou seja, a destruição total ou parcial das formas senhorial, corporativa e artesanal de organização da produção, e a progressiva implantação de mercados dos fatores produtivos: mão de obra, instrumentos de trabalho, e recursos naturais apropriados privadamente ou pelo poder público.

O segundo ângulo concerne à ativação das relações comerciais ligadas à implantação de um sistema de divisão do trabalho inter-regional. Nesse sistema, as regiões onde ocorre a intensificação da acumulação especializam-se nas atividades produtivas em que a revolução no modo de produção abre maiores possibilidades ao avanço das técnicas, transformando-se essas regiões em focos geradores do progresso tecnológico. Por seu lado, a especialização geográfica, graças aos efeitos das vantagens comparativas em um mercado em expansão, também proporciona aumentos de produtividade ali onde se procede a uma utilização mais eficaz dos recursos produtivos disponíveis, independentemente de avanços nas técnicas de produção. Esses aumentos de produtividade, apoiados essencialmente no intercâmbio externo, servem de correia de transmissão às inovações na cultura material que acompanham a intensificação da acumulação nos países que formam a vanguarda da Revolução Industrial. Assim, em regiões privilegiadas o progresso técnico penetra sem tardança nas formas de produção, ao mesmo tempo que os padrões de consumo se modernizam. Ao passo que em regiões marginalizadas essa penetração se circunscreve inicialmente aos padrões de consumo, limitando seus efeitos à modernização do estilo de vida de segmentos da população. É verdade que o processo de industrialização em fase subsequente tenderia a universalizar-se mediante o que se chamou de substituição de importações. Mas a industrialização tardia regida pelas leis do mercado tendeu a reforçar as estruturas sociais existentes em razão de sua fraca absorção de mão de obra e da forte propensão a consumir dos segmentos modernizados da sociedade.

O subdesenvolvimento, por conseguinte, é uma conformação estrutural produzida pela forma como se propagou o progresso técnico no plano internacional.

Essa visão global do capitalismo industrial levou-me à conclusão de que a superação do subdesenvolvimento não se daria ao impulso das simples forças do mercado, exigindo um projeto político voltado para a mobilização de recursos sociais, que permitisse empreender um trabalho de reconstrução de certas estruturas. Daí que eu me haja empenhado, desde a época em que trabalhei na Cepal, nos anos 50, em elaborar uma técnica de planejamento econômico que viabilizasse com mínimo custo social a superação do subdesenvolvimento. Essa técnica objetivava modificar estruturas bloqueadoras da dinâmica socioeconômica, tais como o latifundismo, o corporativismo, a canalização inadequada da poupança, o desperdício desta em formas abusivas de consumo e sua drenagem para o exterior. As modificações estruturais deveriam ser vistas como um processo liberador de energias criativas, e não como um trabalho de engenharia social em que tudo é previamente concebido. O objetivo estratégico seria remover os entraves à ação criativa do homem, a qual, nas condições do subdesenvolvimento, está coarctada por anacronismos institucionais e por amarras de dependência externa.

Eu tinha consciência de que o verdadeiro desenvolvimento dá-se nos homens e nas mulheres e tem importante dimensão política. A visão global também me fez perceber, desde começos dos anos 1970, que a fratura do subdesenvolvimento se faria mais deformadora à medida que se aprofundasse a crise manifesta que aflige a civilização consumista planetarizada. Que é inerente a essa civilização um processo depredador, já o sabíamos há muito tempo: as fontes de energia em que se funda o estilo de vida que ela estimula caminham para a exaustão, eleva-se a temperatura em nosso ecúmeno e é progressivo o empobrecimento da biosfera.

Não podemos escapar à evidência de que a civilização iniciada pela Revolução Industrial aponta de forma inexorável para grandes calamidades. Ela concentra riqueza em benefício de uma minoria cujo estilo de vida requer um dispêndio crescente de recursos não renováveis e que somente se mantém porque a grande maioria da humanidade se submete a diversas formas de penúria, inclusive a fome. Uma minoria dispõe dos recursos não renováveis do planeta sem preocupar-se com as consequências para as gerações futuras do desperdício que ela hoje realiza.

É certo que a engrenagem do subdesenvolvimento constitui um eficiente mecanismo para minorar a pressão sobre os recursos, ao reduzir o nível de consumo da grande maioria da humanidade, se bem que também contribua para elevar o coeficiente de desperdício, ao difundir padrões de consumo sem correspondência com os baixos níveis de renda das populações. Para assegurar que essa discriminação seja efetiva, em face da incitação a novas formas de consumo que irradiam dos centros culturalmente dominantes, e da pressão demográfica nos países pobres, é de presumir que métodos cada vez mais drásticos sejam postos em prática. A pressão financeira exercida sobre os países pobres que caíram na armadilha do endividamento externo parece antecipar os sistemas de controle que poderão ser exercidos no futuro com o objetivo de conter a expansão do consumo no mundo subdesenvolvido.

O desafio que se coloca no umbral do século XXI é nada menos do que mudar o curso da civilização, deslocar o seu eixo da lógica dos meios a serviço da acumulação num curto horizonte de tempo para uma lógica dos fins em função do bem-estar social, do exercício da liberdade e da cooperação entre os povos. Devemos nos empenhar para que essa seja a tarefa maior dentre as que preocuparão os homens no correr do próximo século: estabelecer novas prioridades para a ação política em função de uma nova concepção do desenvolvimento, posto ao alcance de todos os povos e capaz de preservar o equilíbrio ecológico. O espantinho do subdesenvolvimento deve ser neutralizado. O principal objetivo da ação social deixaria de ser a reprodução dos padrões de consumo das minorias abastadas para ser a satisfação das necessidades fundamentais do conjunto da população e a educação concebida como desenvolvimento das potencialidades humanas nos planos ético, estético e da ação solidária. A criatividade humana, hoje orientada de forma obsessiva para a inovação técnica a serviço da acumulação econômica e do poder militar, seria reorientada para a busca do bem-estar coletivo, concebido este como a realização das potencialidades dos indivíduos e das comunidades vivendo solidariamente.

A ideia nova que começa a despontar é a de responsabilidade dos países que constituem a vanguarda da civilização industrial com respeito às destruições, custosamente reparáveis, causadas ao patrimônio comum da

humanidade constituído pelos bens naturais e pela herança cultural. A Conferência das Nações Unidas sobre meio-ambiente e desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, constituiu a plataforma em que pela primeira vez se defendeu a tese de que existe uma *faturo ecológica* a ser paga pelos países que, ocupando posições de poder, se beneficiaram da formidável destruição de recursos não renováveis, ou somente renováveis a elevado custo, que está na base do estilo de vida de suas populações e do modo de desenvolvimento difundido em todo o mundo por suas empresas. Em trabalho recente da Cepal, apresentado à Conferência de Tlatelolco, no México, foram definidas as responsabilidades dos países ricos em cinco áreas em que é particularmente grave a degradação do meio ambiente: o esgotamento da camada de ozônio, o aquecimento do planeta, a destruição da biodiversidade nos países do Terceiro Mundo, a poluição dos rios, oceanos e solos, e a exportação de resíduos tóxicos.

A partir de duas ideias-força – prioridade para a satisfação das necessidades fundamentais explicitadas na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no quadro de um desenvolvimento orientado para estimular a iniciativa pessoal e a solidariedade; e responsabilidade internacional pelo desgaste do patrimônio natural –, a partir dessas ideias é possível desenhar o modelo de desenvolvimento a ser progressivamente implantado no próximo século.

Os objetivos estratégicos são claros:

- a) preservar o patrimônio natural, cuja dilapidação atualmente em curso conduzirá inexoravelmente ao declínio e ao colapso de nossa civilização; e
- b) liberar a criatividade da lógica dos meios (acumulação econômica e poder militar) a fim de que ela possa servir ao pleno desenvolvimento de seres humanos concebidos como um fim, portadores de valores inalienáveis.

Esses objetivos devem ser vistos como um projeto cuja realização requer, senão a cooperação de todos os povos, pelo menos a conscientização progressiva da maioria deles.

Diante da ameaça de destruição da espécie humana surgida com a acumulação das armas termonucleares, emergiu há meio século o embrião de

um corpo político que vem dando origem a vínculos de interdependência dos povos, que transcendem as relações tradicionais de dominação e dependência. No quadro dessas instituições teve início um longo e difícil aprendizado de convivência entre povos que continuam a confrontar-se por motivos econômicos, religiosos, culturais ou simplesmente em razão de uma herança histórica. Esse corpo político ainda embrionário são as Nações Unidas, organização a que dediquei dez anos de minha vida e onde aprendi a ver o mundo como uma Babilônia de contradições que é ao mesmo tempo uma aldeia em formação, pois forças poderosas alimentam um processo de entrosamento entre os povos, fazendo da solidariedade um imperativo.

A ameaça de destruição termonuclear, primeiro, e a hecatombe ecológica que agora começa a configurar-se não deixam aos povos escapatória para sobreviver fora da cooperação. E o caminho dessa cooperação passa pela mudança de rumo de uma civilização dominada pela lógica dos meios, em que a acumulação a tudo se sobrepõe.

Essa mudança de rumo, no que nos concerne, exige que abandonemos muitas ilusões, que exorcizemos os fantasmas de uma modernidade que nos condena a um mimetismo cultural esterilizante. Devemos reconhecer nossa situação histórica e abrir caminho para o futuro a partir do conhecimento de nossa realidade. A primeira condição para liberar-se do subdesenvolvimento é escapar da obsessão de reproduzir o perfil daqueles que se autointitulam desenvolvidos. É assumir a própria identidade. Na crise de civilização que vivemos, somente a confiança em nós mesmos poderá nos restituir a esperança de chegar a bom porto.

Nesse novo quadro que se configura, o destino dos povos dependerá menos das articulações dos centros de poder político e mais da dinâmica das sociedades civis. Não que o Estado tenda a deliquescer, conforme a utopia socialista do século XIX, mas a possibilidade de que ele seja empolgado por minorias de espírito totalitário desaparecerá, desde que a vigilância da emergente sociedade civil internacional tenha eficácia. A consciência de que está em jogo a sobrevivência da própria espécie humana cimentará um novo sentimento de solidariedade e favorecerá a emergência da figura do cidadão empenhado na defesa de valores comuns a todos os homens,

e que sabe que essa luta não comporta discriminações, exceto em defesa da própria liberdade.

Não podemos fugir à evidência de que a sobrevivência humana depende do rumo que tome nossa civilização, primeira a dotar-se dos meios de autodestruição. Que possamos encarar esse desafio é indicação de que ainda temos a possibilidade de sobreviver. Mas não podemos desconhecer que é imensa a responsabilidade dos homens chamados a tomar certas decisões políticas no futuro. E somente a cidadania consciente da universalidade dos valores que unem os homens livres pode garantir a justiça das decisões políticas.

O Mercosul, a Europa e a nova ordem mundial¹

HÉLIO JAGUARIBE²

O processo de globalização que se acelera nas duas últimas décadas e a implosão da União Soviética em 1991 geraram novas condições internacionais caracterizadas, economicamente, pela tendência para a formação de um grande mercado mundial relativamente unificado e, politicamente, pelo término do regime bipolar que regulava o mundo desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

1. Este artigo foi publicado originalmente em: *Cadernos do Fórum Euro-Latino-Americano*, pp. 8-10, dez. 1999, disponível em: <https://tinyurl.com/yhnaw9t9>, acesso em: 11 set. 2024. Tinha sido apresentado, pelo próprio autor, na conferência A Cimeira do Rio e o Novo Multilateralismo do Fórum Euro-Latino-Americano, São Paulo, 24-25 jun. 1999. O evento decorreu às vésperas da 1ª Cimeira União Europeia-América Latina e Caraíbas e foi um projeto comum do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI), de Portugal, e do Instituto Roberto Simonsen da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (IRS-Fiesp), do Brasil. Os temas em debate foram a globalização, as relações no triângulo União Europeia-Mercosul-Estados Unidos e o imperativo de um novo multilateralismo que assumisse o regionalismo como uma componente organizadora e capaz de conter o unilateralismo.
2. Um dos mais notáveis intelectuais brasileiros, Hélio Jaguaribe (1923-2018) foi um advogado, cientista social e escritor brasileiro, membro da Academia Brasileira de Letras (ABL). Formou-se em direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e recebeu o título de doutor *honoris causa* da Johannes Gutenberg-Universität Mainz, na Alemanha; da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), no Brasil; e da Universidad de Buenos Aires (UBA), na Argentina. Nos anos 1950, participou da fundação do Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (Ibesp) e da revista *Cadernos do Nosso Tempo*. Na década de 1960, exilou-se nos Estados Unidos, onde lecionou nas universidades Harvard e Stanford, além do Massachusetts Institute of Technology (MIT). Em 1969, regressou ao Brasil e trabalhou no então Conjunto Universitário Cândido Mendes. Foi secretário da Ciência e Tecnologia do governo de Fernando Collor.

Como já tive oportunidade de salientar em outros escritos, a globalização ora em curso constitui a terceira onda de um processo iniciado no século xv com as descobertas marítimas (chegada de Colombo à América e descoberta do caminho marítimo para a Índia por Vasco da Gama). As descobertas marítimas geraram as condições que conduziram ao mercantilismo, com o qual se configurou a primeira onda de globalização. A revolução industrial constituiu a segunda onda de globalização, acentuando e ampliando o alcance da primeira. A revolução tecnológica contemporânea gerou, em escala incomparavelmente mais universal e abrangente, a terceira e atual onda de globalização.

Nas suas três distintas etapas, o processo de globalização caracterizou-se sempre pela formação de uma polaridade entre um centro – mercantil, industrial ou tecnologicamente predominante – e uma periferia compelida a manter com o centro relações assimétricas desfavoráveis de intercâmbio. Estima-se que a vantagem do centro relativamente à periferia era, no mercantilismo, da ordem de 2 para 1, de 10 para 1 no período industrial, e situa-se atualmente na ordem de 30 para 1.

No que se refere à ordem mundial, o colapso da União Soviética deixou os Estados Unidos como única superpotência. A incontestável predominância econômica, tecnológica e militar dos Estados Unidos encontra, no processo de globalização, condições ideais para a expansão e consolidação da sua hegemonia, conducente a uma nova ordem mundial, sob a forma de uma *Pax Americana*. O processo de formação dessa nova ordem mundial, embora se encontre em avançado estágio de realização, defronta-se, no entanto, com obstáculos internos e externos que abrem espaço para um modelo alternativo da ordem mundial, a *Pax Universalis*.

A globalização

O presente processo de globalização caracteriza-se pelo fato de as novas condições tecnológicas, baseadas nas múltiplas aplicações da cibernética, das comunicações instantâneas e de meios super-rápidos de transporte a longa distância, terem modificado profundamente o sistema produtivo

mundial. Por um lado, procedeu-se a uma descentralização desse processo, de modo que, em virtude de critérios de otimização de custos e vantagens, partes de um produto industrial podem ser produzidas em uma região, a sua montagem fazer-se noutra e a administração do sistema numa terceira região. Esse processo requer um mercado mundial aberto, com padronização internacional de normas técnicas e mercantis, sem entraves alfandegários ou de outra natureza. Em suma, um mercado mundial livre.

As condições geradas pela globalização afetam de forma muito diferenciada os diversos países do mundo, conforme se situem em três patamares distintos, correspondentes: (1) aos países de alta competitividade, (2) aos países consolidadamente ajustados à produção e exportação de produtos primários e (3) aos países de avançada industrialização que, todavia, se situem internacionalmente em condições de subcompetitividade.

Os países supercompetitivos, à frente dos quais se encontram os Estados Unidos, só têm a ganhar com a globalização. Por um lado, porque lhes abre todos os mercados do mundo maximizando a sua capacidade de venda. Por outro, porque lhes permite optar, em escala mundial, pelas condições sociogeográficas mais vantajosas para a instalação dos seus sistemas produtivos.

Para os países que se consolidaram na condição de produtores de bens primários, a globalização acarreta vantagens semelhantes, abrindo o mercado mundial para seus produtos. Por outro lado, a globalização rigidifica-os na posição de produtores primários.

É para os países em avançado estágio de industrialização que, todavia, não alcançaram um nível satisfatório de competitividade internacional, que o processo de globalização acarreta efeitos extremamente negativos (particularmente graves para os países de grande dimensão, como a China, a Índia, a Rússia e o Brasil). Com efeito, estes países passam a defrontar-se com um dilema perverso. Se se abrem ao mercado mundial, seguindo a pressão das grandes potências e dos organismos internacionais, são conduzidos ao sucateamento da sua indústria subcompetitiva, compensado, apenas parcialmente, pelos modernos setores produtivos que as empresas transnacionais neles resolvam instalar, ao preço, sem embargo, da desnacionalização de tais países. Se, diversamente, tentarem proteger-se da super-

competitividade das grandes potências mediante os instrumentos clássicos do protecionismo, pagam o preço de uma obsolescência crescente e sofrem severas retaliações das grandes potências e dos organismos internacionais.

Uma possível solução

Apesar das sérias dificuldades com que se deparam, os países de avançada mas subcompetitiva industrialização podem superar o dilema em que se encontram. Para esse efeito, necessitam dar atendimento a três condições principais: (1) inserir-se em mercados regionais suficientemente amplos para permitir modalidades não obsoletas de protecionismo; (2) adotar medidas apropriadas para, no âmbito desses mercados regionais satisfatoriamente protegidos, conduzirem, o mais rapidamente possível, os seus setores mais eficientes a níveis razoáveis de competitividade internacional; (3) mobilizar, nomeadamente através dos mercados regionais em que se insiram, condições de negociação internacional suficientes para sustentar as duas condições precedentes.

No caso do Brasil e demais partícipes do Mercosul, este é o mercado regional que lhes permitirá satisfazer as três condições precedentemente enumeradas. Importa, apenas, que o Mercosul adote as medidas possíveis para a sua expansão no âmbito da América do Sul incorporando, desejavelmente, todos os países da região. Para uma maximização eficaz da capacidade competitiva dos seus setores produtivos mais eficientes, os países do Mercosul deverão adotar a prática da livre concorrência no interior do mercado comum. Os setores que nele se revelarem mais competitivos são os que terão possibilidade de atingir níveis internacionais de competitividade.

Por outro lado, para que o regime de livre concorrência interna seja vantajoso para todos os países do Mercosul, importa adotar medidas que permitam que as vantagens da maior competitividade não fiquem restritas ao país a que pertençam as empresas mais eficientes ou ao território nacional em que operem, mas sejam compartilhadas por todos os partícipes. Entre as diversas formas que permitam atingir esse benefício de coparticipação,

avulta a formação de *tradings mercosulistas* de que sejam acionistas as instituições dos diversos países membros, *pro rata* de critérios apropriados. Assim concebidas, as empresas competitivas do Mercosul convertem-se em plataformas de exportação da região, em benefício de todos os partícipes.

O Mercosul e a Alca

O projeto de constituição, até 2005, de um sistema pan-americano de comércio livre – a Área de Livre Comércio das Américas (Alca) – é estruturalmente incompatível com o Mercosul e com os benefícios que os partícipes deste possam usufruir desse mercado comum. É precisamente para protegê-los da economia mais competitiva do mundo que as economias subcompetitivas do Mercosul necessitam desse mercado. As três condições precedentemente enumeradas de que depende a superação da presente subcompetitividade dos membros do Mercosul seriam automaticamente desatendidas se os países em questão ingressarem num livre mercado pan-americano antes de a competitividade média das suas economias (ou do Mercosul, no seu conjunto) se equiparar satisfatoriamente à competitividade norte-americana.

O Mercosul e a União Europeia

Uma estreita e bem concebida articulação do Mercosul com a União Europeia – desde que os principais obstáculos que se antepõem a tal projeto sejam inteligentemente contornados ou compensados – apresenta-se como um objetivo de forte relevância econômica para ambas as partes e de decisiva e urgente importância estratégica para o mundo.

Diversamente do que ocorre no caso dos Estados Unidos, a União Europeia é um conjunto de países muito diferenciados, em relação à maioria dos quais, bem como em relação à maioria das transações que se efetuem entre os dois blocos, o Mercosul não é subcompetitivo. Por tal razão, uma articulação apropriada entre o Mercosul e a União Europeia tenderá, eco-

nomicamente, a ser reciprocamente vantajosa e, politicamente, revestir-se-á da mais alta relevância estratégica.

O tipo de articulação desejável entre as duas partes em questão requer a adoção de um regime de equidade racional, que atenda satisfatoriamente às necessidades agrícolas da Europa e compense, também satisfatoriamente, os aspectos mais relevantes da subcompetitividade relativa do Mercosul. É evidente a futilidade de se conceber um acordo astucioso, que acarrete resultados desequilibrados entre as duas partes. Diversamente, um regime de relacionamento econômico racionalmente equitativo e equilibrado acarretará os maiores benefícios para ambas as partes e para o seu posicionamento internacional. Extravasaria as dimensões deste breve texto qualquer intento de dar maior elaboração a essa questão. Basta mencionar, como indicação da plena viabilidade de tal tipo de acordo, o fato de que o intervalo de competitividade média do Mercosul em relação à União Europeia é significativamente menor que o intervalo que, na União Europeia, separa seus partícipes mais desenvolvidos dos menos desenvolvidos.

A nova ordem internacional

Mais do que importantes benefícios econômicos comuns, uma estreita articulação política entre o Mercosul e a União Europeia reveste-se da mais alta relevância estratégica para o mundo. Reduzindo tão complexa questão aos seus termos mais simples, pode-se observar, como precedentemente já foi mencionado, que o sistema internacional se defronta atualmente com a construção de uma nova ordem mundial que comporta duas soluções alternativas: *Pax Americana* ou *Pax Universalis*.

Já foram apresentados, precedentemente, os principais aspectos relacionados com a *Pax Americana*. Mencione-se apenas, como se antecipou, que esse projeto, embora se encontre em avançada fase de realização, se defronta com importantes obstáculos internos e externos. O principal obstáculo interno decorre da recusa, por parte do povo americano, de arcar com os sacrifícios materiais e humanos requeridos para a construção de um império mundial americano. Acrescente-se que, na medida em

que a elite do poder americana logre contornar esse obstáculo, mediante expediente de alta tecnologia que permita excluir significativos sacrifícios humanos (como ocorreu recentemente nas guerras do Golfo e da Jugoslávia), os requisitos para que se efetue eficazmente um projeto de império americano mundial revelam-se incompatíveis com a preservação da democracia americana. Os precedentes históricos nesse sentido são inequívocos: a conversão da República Romana em Império Romano fez-se, a partir de César, à custa das suas instituições democráticas.

Ademais de obstáculos internos, a *Pax Americana* defronta-se com obstáculos externos, como também já pode ser observado. A China, a Rússia, a Índia, o mundo islâmico e outras potências – embora, mesmo conjuntamente, não disponham presentemente de condições de poder comparáveis às dos Estados Unidos – já dispõem de condições para se manterem fora da órbita da hegemonia americana. Por outro lado, tudo indica que, a longo prazo, a China se tornará uma nova superpotência e a Rússia recuperará o seu antigo nível de poder, para além dos progressos inevitáveis que serão alcançados por outras potências. Deste modo, a *Pax Americana*, ademais dos sacrifícios fatais que imporá aos valores liberais da sociedade americana e à sua democracia doméstica, tenderá, no longo prazo, à formação de uma nova e perigosa bipolaridade entre o mundo americano e o mundo Sino-Russo. Essa nova bipolaridade, se não conduzir a uma suicida terceira guerra mundial, terá necessariamente de ser resolvida por um compromisso que conduza a uma *Pax Universalis*.

O mundo, entretanto, pode ser desde já encaminhado para uma *Pax Universalis*, dentro de um regime multipolar coordenado sob a égide das Nações Unidas. Condição fundamental para que o mundo siga essa orientação é a adoção, pela União Europeia, de uma política externa própria, um de cujos requisitos é a estreita articulação com a América Latina, através da sua instância operacional que é o Mercosul. Uma outra condição, é a adoção de um sistema colegiado de regulação do mundo no qual os Estados Unidos disponham de condições que assegurem o pleno atendimento dos seus interesses nacionais. A *Pax Universalis*, que já foi prevista e preconizada por Kant como a única solução dos problemas internacionais, é uma construção da racionalidade equitativa, que pode ser encaminhada desde

já por uma inteligente iniciativa Euro-Latino-Americana, ou que tenderá a emergir, na segunda metade do próximo século, depois de o mundo atravessar um novo e perigosíssimo regime bipolar.

Entrevista com Álvaro Vasconcelos: a busca da convergência mundial

PEDRO DALLARI¹

Em 23 de agosto de 2024, conversei com Álvaro Vasconcelos, notável intelectual português e catedrático da Cátedra José Bonifácio (CJB) da Universidade de São Paulo (USP) no período 2023-2024. Ele estava terminando o trabalho admirável que realizou na USP, sendo o 11º catedrático da CJB, mais uma destacada personalidade do ambiente ibero-americano que se deslocou à USP para desenvolver atividade de pesquisa sobre um tema de sua escolha, reunindo pesquisadores da universidade, especialmente jovens pesquisadores. Mas, também, incorporando a essa rede de reflexão grandes personalidades da vida pública e acadêmica de diversos países, que se associam na preocupação com o tema eleito pelo catedrático.

Álvaro Vasconcelos fez tudo isso desde o final de 2023, em dezembro, quando assumiu seu período à frente da cátedra. Ao longo de todo o primeiro semestre de 2024 desenvolveu uma série de atividades, mantendo intensa interlocução com toda essa rede de pesquisadores e de interlocutores. Escolheu como tema as relações entre a Europa e a América Latina, com base em um viés muito claro: a necessidade de convergência, de aproximação entre esses dois espaços, considerados não só como espaços geográficos, mas também sociais e culturais. E, como é o padrão da cátedra, concluiu seu trabalho com a preparação de um livro – esta obra *Europa e América Latina: A Convergência Necessária* –, que reúne justamente

1. Diretor e professor titular de direito internacional do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP), é também coordenador do Centro Ibero-americano (Ciba) da USP, núcleo de apoio à pesquisa responsável pela gestão da Cátedra José Bonifácio.

o conjunto de artigos desse grupo que se articulou em torno dele, como uma forma de contribuição da USP para os estudos sobre a Ibero-América.

Na sequência, encontra-se a reprodução do diálogo que mantivemos naquela sexta-feira de agosto, em encontro virtual, eu em São Paulo e Álvaro Vasconcelos no norte de Portugal, em meio às suas férias no verão europeu.

PEDRO DALLARI: Registrando minha enorme satisfação por esta nossa conversa, caro Álvaro, começo perguntando sobre o porquê dessa sua perspectiva temática, a convergência entre Europa e América Latina, justamente em um momento em que, no Brasil e na América Latina, é muito forte a defesa de um outro tipo de convergência, que seria a convergência com o chamado Sul Global. Isso, na medida em que, segundo essa linha de pensamento, essa convergência com o Sul Global faria mais sentido do que uma convergência com a Europa, já que a convergência com o Sul Global poderia alinhar a América Latina e o Brasil a países que têm justamente uma perspectiva de enfrentamento com a Europa e os chamados países mais desenvolvidos. Portanto, caro catedrático, como fica essa sua defesa da convergência entre a América Latina e Europa no contexto dessa reflexão em torno de uma integração da América Latina ao Sul Global?

ÁLVARO VASCONCELOS: Eu começava, talvez, por afirmar o meu prazer de ter esta conversa, sobre a aventura intelectual que foi, para mim, participar da Cátedra José Bonifácio, mas sobre isso conversaremos mais a seguir. E, portanto, vamos começar pela minha escolha desta temática. É uma temática que eu, desde há muitos anos, a partir dos anos [19]90, comecei a dar muita importância na minha atividade, como especialista em relações internacionais, como diretor do Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais (IEEI) português, depois como diretor do Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia (EUISS); nasceu da convicção de que a União Europeia e a América Latina têm aquilo que eu chamei no primeiro livro que publicamos desse projeto, no início dos anos [19]90, de convergência natural. O que eu quero dizer por uma “convergência natural” é o fato de a Europa e América Latina terem, primeiro do ponto de vista

da questão cultural, uma grande proximidade. As duas grandes línguas da América Latina, o português e o espanhol, são línguas europeias. É evidente que existe uma grande diversidade cultural e linguística na América Latina, como existe na Europa, mas essas são línguas da grande literatura europeia e latino-americana. Isso é uma das dimensões importantes da convergência natural.

Outra dimensão extremamente importante é o apego das duas regiões, mais do que na maioria das regiões do mundo, possivelmente, aos valores da democracia e dos direitos humanos. À declaração dos direitos universais das Nações Unidas, há um apego claríssimo da Europa e da América Latina, por conta desses valores. Não é legítima na América Latina a ditadura, mesmo que tenha tido muitas ditaduras, e não é legítima na Europa a ditadura, mesmo que Portugal e Espanha tenham sido ditaduras durante muitos anos, e que na Europa Central e do Leste a ditadura também tenha persistido até o final dos anos [19]80, desde a Segunda Guerra Mundial. Os valores que triunfaram com o fim da Segunda Guerra Mundial, ou seja, a valorização dos direitos humanos como direitos universais, têm uma legitimidade enorme na Europa e na América Latina, mais, possivelmente, que em qualquer outra região do mundo, com exceção da América do Norte, o que não quer dizer que nas outras regiões do mundo não haja um país aqui e outro acolá onde esses valores estejam bem enraizados e que a aspiração a esses valores não seja universal. Sublinho isso porque falo de convergência natural.

PD: Aqui, faço uns parênteses. A ascensão da extrema-direita, tanto na Europa como na América Latina, que se vem verificando nos últimos anos, não seria, de certa maneira, um fator de enfraquecimento desses valores que você menciona, que seriam a base da convergência?

AV: De fato, esses valores estão ameaçados na Europa, na América Latina, nos Estados Unidos e em muitas regiões do mundo, até na Índia. Portanto, hoje as democracias todas estão ameaçadas, e os valores que são protegidos pela democracia liberal, que é a única democracia que existe, estão ameaçados. Mas isso é outra razão de convergência. Para aqueles que, da

Europa e da América Latina, consideram que a democracia e os direitos humanos são absolutamente fundamentais, como também é a justiça social – podemos falar sobre isso –, a ameaça que pesa, que vem da extrema-direita, que é comum na Europa e na América Latina, aproxima as duas regiões. Por exemplo, quando o Bolsonaro foi presidente do Brasil, na Europa a recusa do bolsonarismo era enorme, era enorme a nível popular e era enorme a nível dos chefes do governo. Na Europa, apenas o Viktor Orbán, da Hungria, e alguns, muito poucos, líderes políticos olhavam com simpatia para Bolsonaro. No resto em geral da Europa, manifestava-se uma recusa quase completa do Bolsonaro. E eu creio que o mesmo se dará na América Latina em relação a figuras como a Marine Le Pen ou os líderes da extrema-direita europeus; se pensarmos no líder do Chega, em Portugal, certamente que não é uma personalidade popular junto dos democratas e dos defensores da liberdade na América Latina. Esta ameaça que pesa hoje sobre as democracias é o primeiro passo para passarmos daquilo que eu chamaria de “convergência natural” para uma “convergência necessária”. Porque já não digo que a convergência é apenas natural, é que ela é necessária. É porque não basta essa proximidade, é preciso defender os valores que queremos proteger a nível internacional. Aliás, viu-se, no momento em que o Bolsonaro tentou um golpe de Estado, que os líderes democráticos, como Biden nos Estados Unidos, os presidentes europeus, como Macron, imediatamente intervieram para apoiar a legitimidade da eleição do Lula, e deram todo o seu apoio ao Lula. Ou seja, há esta convergência política transformada em ação política.

PD: Agora, se passarmos para a dimensão, por exemplo, da economia, há muita crítica ao que seriam relações muito desiguais entre o Norte Global, vamos dizer assim, Europa, América do Norte, Japão, Austrália, os países da OCDE [Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico], de um lado, e o chamado Sul Global do outro. E isso, então, é que justificaria, apesar da dimensão cultural que você falou, uma aproximação maior da América Latina com a China, por exemplo, que é um país que obviamente não compartilha esse conjunto de valores que você mencionou. Haveria aqui uma contradição?

av: Eu aí tenho a seguinte perspetiva: penso que, evidentemente, seria absolutamente essencial que a Europa e a América Latina, a Europa e o Mercosul, a Europa e o Brasil, fizessem um acordo do comércio livre, com uma forte componente ecológica, que fosse um fator de desenvolvimento comum e justiça social. Mas penso que os problemas económicos e ecológicos que se põem aos europeus e que se põem aos latino-americanos também sejam semelhantes. Parte deles são o resultado de uma globalização económica não controlada. Nós vivemos um período extraordinário do desenvolvimento da humanidade, que foi a globalização, globalização humana e globalização económica, técnica e financeira. A globalização económica, técnica e financeira, desenvolvida em um período em que o neoliberalismo era dominante, criou enormes desigualdades, e criou um enorme descontentamento nas classes médias. Isso favorece o crescimento da extrema-direita. Quando se fala do Norte Global e do Sul Global, do ponto de vista económico, temos que olhar que o Norte Global e o Sul Global existem em todos os países, não somente entre a Europa e a América Latina. Aliás, a ideia do sul nasceu na Europa, com Gramsci, quando desenvolveu, num texto famoso, o que chamou a “questão do sul”. A questão do sul é a questão do sul da Itália, explorado pelo norte da Itália...

PD: O *Mezzogiorno*...

av: ... Aliás, ele dizia que o norte da Itália estava convencido de que sua riqueza vinha da pobreza do sul. Ora, isto não acontece no interior do Brasil também? Aliás, o Celso Furtado tem um livro exatamente sobre a questão do sul, ao contrário, que é o Sudeste e o Sul, que seria São Paulo, rico e desenvolvido, vivendo à custa da pobreza do Nordeste. Portanto, estas desigualdades sociais, que se agravaram nos últimos anos, são comuns à Europa e à América Latina, e há necessidade de controlar a globalização económica e dar um sentido mais humanista, de maior justiça social, de combater as enormes desigualdades que cria. Ou seja, fazer coincidir a globalização humana com a globalização económica: sociedades civis muito mais próximas, trocas muito fáceis, humanas, universitárias, de técnicos. Nós viajamos constantemente, eu que o diga [*risos*], entre Portugal e o

Brasil. E, portanto, há hoje uma proximidade muito grande, do ponto de vista da globalização, e uma consciência comum dos grandes problemas comuns para a humanidade. Mas essa globalização humana não controla a globalização econômica, ainda não a pôs ao seu serviço, ao serviço do seu desenvolvimento e da sua própria felicidade, das pessoas a terem direito a uma boa vida. E esse direito à vida boa é uma reivindicação comum de europeus e latino-americanos. É possivelmente uma reivindicação do mundo inteiro. E na questão ambiental isso também é claríssimo. É um problema gravíssimo que a humanidade enfrenta e que só pode ser resolvido integrando o esforço europeu, latino-americano e de outros países do mundo na sua resolução.

PD: E é muito interessante, Álvaro, que essa sua reflexão acabou permeando todo o livro que você coordenou e que está ficando pronto para fazer parte da coleção da Cátedra José Bonifácio. Justamente, convidando autores renomados e, ao mesmo tempo, trazendo jovens pesquisadores para abordar os múltiplos aspectos presentes nessa sua reflexão. E, aqui, eu gostaria, então, que você falasse um pouco sobre essa sua experiência na USP. Você já havia estado antes na universidade; está, agora, em uma fase da vida em que, embora com muita vitalidade, procura compartilhar conosco toda a experiência da sua trajetória, com seus livros de memórias. Quando nós o convidamos, eu me recordo que, quando você assumiu a Cátedra, em dezembro do ano passado, você disse que teria que escrever mais uma parte de um novo livro de memória, porque você achou que já estava concluindo suas atividades e que, agora, teria mais essa atividade, e que você teria que atualizar as suas memórias. Fale um pouco dessa experiência, quer dizer, no que essa experiência na USP, na Cátedra, com essa rede que você formou, de pessoas que refletiram sobre a sua tese da convergência, não apenas natural, mas necessária entre a Europa e a América Latina, de que maneira isso se desdobrou, qual é a sua avaliação sobre essa experiência.

AV: Estava eu a iniciar a escrita do meu terceiro livro de memórias, com o título provisório de “Memórias do Futuro”, que reflete sobre os últimos

cinquenta anos da minha vida, desde que Portugal conquistou a democracia e aderiu à União Europeia, até hoje. Então aparece, no teu telefonema, um novo desafio, que era regressar a São Paulo e à USP. Eu tenho uma memória excelente, prazerosa, como vocês dizem, do primeiro período em que estive na USP, em 2014 e 2015. Foi uma experiência do relacionamento com uma universidade onde há um pensamento, nos temas mais diversos, muito avançado. Organizamos muitos seminários, muitas conferências, e uma atividade muito intensa; criei uma rede de amigos e pessoas com quem trabalho regularmente que são da USP. E, portanto, quando fui convidado para retornar a um sítio onde fui feliz, e onde considero que muito é possível ser feito, que tem uma potencialidade enorme, foi um desafio muito interessante. E hoje posso dizer que fiz muito bem em aceitar o convite, porque foi mais um ano de uma experiência riquíssima, de procurar compreender melhor as percepções latino-americanas sobre as grandes mudanças que estão a ter lugar na ordem internacional, e que é difícil compreender a partir da Europa; como é que latino-americanos veem a guerra na Ucrânia, a questão de Gaza, os desequilíbrios da ordem internacional. Tudo isso, neste ano, com um grupo de pesquisadores muito bons e entusiasmados, que são os jovens pesquisadores da USP.

Foi possível ter um diálogo sobre esses temas, que me obrigou a refletir sobre eles, a pensar sobre eles. E, ao mesmo tempo, reforçar a minha consciência de que, se queremos ter um futuro comum, a Europa não pode ter uma posição eurocêntrica. Que o tempo em que o Ocidente mirava lá do alto o mundo já lá foi, e que estamos naquilo que podemos chamar de “mundo pós-ocidental”. E que assumir essa nova realidade e fazer um esforço intelectual para compreender foi o que fizemos, eu, os investigadores da USP e os investigadores que eu convidei. Devo confessar que compreendo hoje, melhor, quais são as causas das fraturas mundiais, que levam a conflitos gravíssimos e que impedem o mundo de resolver alguns problemas extremamente urgentes. Como são as mudanças climáticas, a questão da pobreza e questões da paz, problemas tão graves, como o que se passa na Ucrânia, o que se passa em Gaza e o que se passa em outros cantos do mundo. Vemos, agora, também com a crise venezuelana, como a América Latina pode também ser fraturada.

As ideias feitas daquilo que sempre se pensou, do que parecia ser verdade ontem, não é o que hoje vai permitir enfrentar esses problemas, e eu creio que aquilo que fizemos com este esforço foi pensar os problemas de uma maneira complexa, a partir de um pensamento complexo. Fomos sempre guiados pelo pensamento do Edgar Morin, que citamos várias vezes – e que, aliás, tínhamos convidado para participar no livro e temos um texto no livro que ele escreveu –, após o fim da bipolaridade, sobre a emergência do nacionalismo identitário. Esse recurso ao pensamento complexo é possível também pela multiplicidade de disciplinas que fomos capazes de trazer para esse projeto. Começamos pelo Instituto de Relações Internacionais (IRI) e os seus colaboradores, depois vieram [investigadores] de cursos diferentes... Direito, história, cultura, economia. Portanto, uma fusão de saberes. E esta oportunidade de juntar esses saberes para compreender melhor o mundo só é possível em uma grande universidade, que tem essa pluralidade de conhecimentos.

PD: Eu quero terminar fazendo uma pergunta justamente aproveitando essa sua última intervenção. Nesse contexto global, ao mesmo tempo tão desafiador e tão complexo, mas também com grandes riscos, como nunca houve antes e que podem colocar em questão, inclusive, as condições para a própria sobrevivência da espécie humana – o risco de uma nova guerra nuclear, o risco do aquecimento climático –, qual pode ser o papel da universidade? E aqui eu quero ouvir sua avaliação, Álvaro, porque, embora seja um intelectual público muito destacado, você não vem do ambiente acadêmico em sentido estrito. Nós, da universidade, nos valorizamos muito, então somos suspeitos para falar. E eu gostaria de saber, nessa sua manifestação final, sua avaliação sobre qual pode ser o papel de uma universidade, principalmente de universidades de impacto internacional, como é o caso da USP, como é o caso da Universidade de Salamanca [na Espanha] ou da Universidade Católica Portuguesa [em Portugal], de onde veio a colaboração de Leonardo Costa, um de seus apoiadores na cátedra. Como você vê o papel da universidade no enfrentamento desses desafios?

AV: Eu penso que a universidade tem um papel importantíssimo, exatamente por aquilo que eu estava a dizer ao responder à sua última pergunta, que é ser uma fonte e um local de múltiplos saberes. E um dos problemas que nós temos no mundo, com a globalização económica, técnica e financeira, é a ideia de que a técnica vai resolver tudo, e os saberes humanistas, o ensino das humanidades, é uma perda de tempo. E é muito interessante que, no nosso livro, nós temos contributos de dois filósofos – do Renato Janine Ribeiro, da USP, e do Gonçalo Marcelo, que é professor da Universidade de Coimbra [em Portugal] –, que dão um contributo a partir da filosofia. Portanto, valorizar as humanidades, trazer as humanidades para o debate sobre a ordem internacional, sobre como gerir a globalização, trazer os cientistas ligados aos temas ecológicos, por exemplo, e juntá-los aos que pensam em relações internacionais, é absolutamente fundamental. Para se enfrentar a questão das mudanças climáticas nós precisamos, por um lado, ter os cientistas que nos alertam, ter os ativistas que nos chamam a agir e ter aqueles nas relações internacionais que pensam como é que essas ideias podem ser postas em prática, no mundo de múltiplos atores, no mundo que eu chamo de policêntrico. Ora, onde é que encontras esse conjunto de saberes que podem permitir esta fusão, esta complexidade? É nas universidades.

Temos que assumir que Europa e América Latina, como eu penso, estão em uma condição muito especial para poderem contribuir à resolução da questão ambiental. E pensar que a Europa é a região do mundo onde foram feitos mais progressos na proteção do ambiente, mas que muitos de nós estamos conscientes que não se pode resolver o problema do ambiente na Europa, porque o ambiente não tem fronteiras, é um sistema terrestre, é um património comum, e esperamos nós que seja assumido como tal. E, ainda, que o Brasil é uma superpotência ecológica, e que a América Latina e os países da Amazônia têm um papel muito importante na proteção do ambiente; neste tema, nós temos dois contributos muito importantes no livro: do Paulo Magalhães, da Casa Comum da Humanidade, e da Maria Fernanda Espinosa, que foi ministra dos assuntos estrangeiros do Equador e que é uma grande defensora da causa ecológica. Se nós juntarmos as perspectivas ambientais, da Europa e da América Latina, podemos ter

um projeto para o mundo. Um projeto que não pode ficar entre a Europa e a América Latina, não é?

Quando nós pensamos em relações Europa e América Latina, pensamos em uma perspectiva que eu chamo de “multilateralismo inclusivo e humanista”, o que eu quero dizer é um multilateralismo capaz de ter em conta todos os atores relevantes, que tem que mobilizar o conjunto dos atores, que tem que aceitar que hoje, por exemplo, a China é um ator de primeiro plano e que vivemos num mundo pós-hegemônico, que tem que ser humanista, porque tem que defender os valores fundamentais, ou seja, dos direitos humanos e da preservação da vida na terra, perante as mudanças climáticas.

PD: Muito bem, caro Álvaro. Eu vejo que você tem uma agenda para o futuro, que é muito importante, e, portanto, termino dizendo que, embora você esteja encerrando o seu período na Cátedra José Bonifácio, está longe de se encerrar a sua interlocução com a USP, no que depender da USP. Eu sempre digo que não existem ex-catedráticos da cátedra, existem antigos catedráticos, que continuam contribuindo. E, nesse sentido, o que eu desejo é que essa nossa convivência e a sua enorme contribuição, você é muito querido na Universidade de São Paulo, tenha continuidade ao longo dos próximos anos, que gere até novos capítulos e volumes para a sua coleção de livros de memória.

AV: E como eu digo que a minha passagem pela USP foi um momento poético, recorrendo, mais uma vez, a uma expressão querida do Edgar Morin, que haja muitos mais momentos poéticos! Precisamos de poesia, poesia em todos os aspetos da vida, até nesses momentos de troca, de participação comum em projetos como este. É um momento poético, um momento que resulta da nossa capacidade para nos maravilharmos com a enorme curiosidade e capacidade inventiva do espírito humano. E muito obrigado por esta oportunidade.

Cátedra José Bonifácio

1. A América Latina no Mundo: Desenvolvimento Regional e Governança Internacional
Ricardo Lagos (coord.)
Mireya Dávila e Fabíola Wüst Zibetti (orgs.)
2. Os Desafios da América Latina no Século XXI
Enrique Iglesias (coord.)
Gerson Damiani, Adolfo Garcé e Fabíola Wüst Zibetti (orgs.)
3. As Matrizes do Fabulário Ibero-americano
Nélida Piñon (coord.)
Gerson Damiani e Maria Inês Marreco (orgs.)
4. Governança e Democracia Representativa
Felipe González (coord.)
Gerson Damiani e José Fernández-Albertos (orgs.)
5. O Mundo Indígena na América Latina: Olhares e Perspectivas
Beatriz Paredes (coord.)
Gerson Damiani, Wagner Pinheiro Pereira e María Antonieta Gallart Nocetti (orgs.)
6. Democracia, Liderança e Cidadania na América Latina
Laura Chinchilla (coord.)
Wagner Pinheiro Pereira e Carlos Lugo (orgs.)

7. Desenvolvimento e Cooperação na América Latina:
A Urgência de uma Estratégia Renovada
Enrique García (coord.)
Wagner Pinheiro Pereira e Beatriz Muriel (orgs.)
8. Governança Internacional e Desenvolvimento
José Antonio Ocampo (coord.)
João Alberto Alves Amorim e Wagner Pinheiro Pereira (orgs.)
9. Balanço e Desafios no Bicentenário da Independência
Rubens Ricuperro (coord.)
João Alberto Alves Amorim e Marina Gusmão de Mendonça (orgs.)
10. Perspectiva Feminista para uma Nova Governança Global
Susana Malcorra (coord.)
Marina Gusmão de Mendonça e Fernando Blasco (orgs.)
11. Europa e América Latina: A Convergência Necessária
Álvaro Vasconcelos (coord.)
Cristina Soreanu Pecequilo e Leonardo Costa (orgs.)

<i>Título</i>	<i>Europa e América Latina: a convergência necessária</i>
<i>Coordenador</i>	Álvaro Vasconcelos
<i>Organizadores</i>	Cristina Soreanu Pecequilo Leonardo Costa
<i>Produção Editorial</i>	Bárbara Borges Cristiane Silvestrin
<i>Projeto Gráfico</i>	Negrito Produção Editorial
<i>Capa</i>	Carla Fernanda Fontana
<i>Editoração Eletrônica</i>	Negrito Produção Editorial
<i>Arte-final das Figuras</i>	Julia Doi Negrito Produção Editorial Robson Castilho de Brito
<i>Preparação de Texto</i>	Ana Lúcia Novais Ana Maria Fiorini Cátia de Almeida Marilena Vizentin
<i>Revisão de Provas</i>	Maria Marta Garcia Maurício Katayama Marilena Vizentin
<i>Divulgação</i>	Regina Brandão Sofia Rego
<i>Formato</i>	15 × 22 cm
<i>Tipografia</i>	Perpetua Std e Akzidenz-Grotesk BQ
<i>Papel Certificado fsc®</i>	Chambril Avena 80 g/m ² (miolo) Cartão Supremo 250 g/m ² (capa)
<i>Número de Páginas</i>	648
<i>Tiragem</i>	400
<i>Impressão e Acabamento</i>	Visão Gráfica

A Cátedra José Bonifácio foi concebida pela Universidade de São Paulo (USP) com a finalidade de recolher, produzir e disseminar conhecimento sobre a Ibero-América. Instalada no Instituto de Relações Internacionais (IRI) e gerida pelo Centro Ibero-americano (Ciba), a cátedra reúne especialistas e pesquisadores para estudos pluritemáticos e multidisciplinares em torno de lideranças do ambiente político, econômico, social e cultural desse espaço de integração.

Anteriormente ao intelectual português Álvaro Vasconcelos, catedrático empossado em 2023, ocuparam a mesma posição outras personalidades de acentuada relevância internacional: o chileno Ricardo Lagos (2013), o uruguaio Enrique Iglesias (2014), a brasileira Nélida Piñon (2015), o espanhol Felipe González (2016), a mexicana Beatriz Paredes (2017), a costarriquenha Laura Chinchilla (2018), o boliviano Enrique García (2019), o colombiano José Antonio Ocampo (2020), o brasileiro Rubens Ricupero (2021) e a argentina Susana Malcorra (2022).

Com sua denominação, a cátedra homenageia o Patriarca da Independência do Brasil, cientista e acadêmico de vocação, homem público virtuoso, de destacada atuação na península Ibérica e no continente americano. A personalidade de José Bonifácio de Andrada e Silva é ilustrativa, na sua abrangência, do propósito da cátedra de agregar a experiência de lideranças da sociedade aos processos educacionais e de pesquisa próprios do ambiente universitário.

Tive a oportunidade de estar presente à cerimônia de posse de Álvaro Vasconcelos como titular da Cátedra José Bonifácio, em dezembro de 2023. Naquela ocasião, ele classificou sua presença na USP como “uma aventura intelectual”. Comparo essa menção de Vasconcelos à atuação dos professores estrangeiros na criação da USP, que desbravaram caminhos rumo a uma cooperação necessária entre Brasil e Europa.

Vivemos tempos e realidades diferentes daqueles longínquos anos 1930, em que a USP foi criada. Hoje, a polarização e a fragmentação se fazem presentes nas relações internacionais, e este livro joga luz sobre aspectos importantes dessa agenda. Além disso, representa uma contribuição importante da USP para a reflexão sobre a conferência da Cúpula do G20 de novembro de 2024, na cidade do Rio de Janeiro.

Do prefácio de Carlos Gilberto Carlotti Junior, reitor da USP



Álvaro Vasconcelos