

GOVERNANÇA INTERNACIONAL E DESENVOLVIMENTO

**JOSÉ ANTONIO
OCAMPO** (coordenação)

**João Alberto Amorim
Wagner P. Pereira**
(organização)

Cátedra José Bonifácio 8

edusp

A pandemia de covid-19 não impediu a continuidade das atividades da Cátedra José Bonifácio. Aceitando convite da Universidade de São Paulo (usp), o economista colombiano José Antonio Ocampo iniciou em 2020 seu trabalho como catedrático, na direção de ações de apoio à pesquisa que, um ano depois, resultaram neste livro, reunindo artigos elaborados por especialistas por ele convidados e por jovens alunos de cursos de pós-graduação da usp, além da contribuição do próprio catedrático.

Esses pesquisadores se dedicaram à investigação de múltiplos aspectos da cooperação e da governança internacional, na perspectiva do desenvolvimento. Valeram-se, para isso, da firme orientação do catedrático, ancorada em sólida trajetória acadêmica e, também, na experiência auferida no exercício de funções públicas de importância significativa, em seu país e no plano internacional, especialmente no âmbito da Organização das Nações Unidas (onu).

Enfocados com propriedade, os assuntos desta obra coordenada por José Antonio Ocampo se conectam, no contexto da pandemia e de seus efeitos, à reflexão sobre a reorganização da vida da sociedade internacional.



ISBN 978-65-5785-048-0



9 786557 185048 0

GOVERNANÇA INTERNACIONAL
E DESENVOLVIMENTO



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Reitor Vahan Agopyan
Vice-reitor Antonio Carlos Hernandez



EDITORA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Diretor-presidente Carlos Roberto Ferreira Brandão

COMISSÃO EDITORIAL

Presidente Rubens Ricupero
Vice-presidente Valeria De Marco
Carlos Alberto Ferreira Martins
Clodoaldo Grotta Ragazzo
Maria Angela Faggin Pereira Leite
Ricardo Pinto da Rocha
Tânia Tomé Martins de Castro
Suplentes Marta Maria Geraldtes Teixeira
Primavera Borelli Garcia
Sandra Reimão

Editora-assistente Carla Fernanda Fontana

Chefe Téc. Div. Editorial Cristiane Silvestrin



CENTRO
IBERO-AMERICANO

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

JOSÉ ANTONIO OCAMPO (COORDENAÇÃO)

GOVERNANÇA INTERNACIONAL E DESENVOLVIMENTO

Organização

João Alberto Alves Amorim

Wagner Pinheiro Pereira



Copyright © 2021 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)

Governança Internacional e Desenvolvimento / organização João Alberto Alves Amorim, Wagner Pinheiro Pereira; José Antonio Ocampo (coordenação). – 1. ed. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021. – (Cátedra José Bonifácio; 8).

ISBN 978-65-5785-048-0

1. América Latina – Desenvolvimento econômico. 2. Governança.
3. Relações Internacionais. I. Amorim, João Alberto Alves. II. Pereira, Wagner Pinheiro. III. Ocampo, José Antonio. IV. Série.

21-80023

CDD-327

Índice para catálogo sistemático:

1. Relações Internacionais 327

Maria Alice Ferreira – Bibliotecária – CRB-8/7964

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 2021

Foi feito o depósito legal

Sumário

Prefácio	11
Vahan Agopyan	
José Antonio Ocampo na Cátedra José Bonifácio	13
Pedro Dallari	
La Cátedra José Bonifácio en 2020 y 2021	21
José Antonio Ocampo	
Apresentação: A contribuição de especialistas e estudantes	25
João Alberto Alves Amorim ■ Wagner Pinheiro Pereira	
Primeira Parte: Governança internacional e desenvolvimento: balanço e perspectivas	
Cooperación económica internacional durante la crisis de la COVID-19	35
José Antonio Ocampo	
Los desafíos del sistema internacional: hacia una nueva gobernanza para el desarrollo sostenible	71
Alicia Bárcena	
The United Nations Development System: origins, structure, status....	93
Stephen Browne ■ Thomas G. Weiss	
La cooperación para el desarrollo en un mundo en cambio	123
José Antonio Alonso	
La irrupción de China y las tensiones en la gobernabilidad económica mundial.....	163
Oswaldo Rosales	

Debt relief by private creditors: lessons from the Brady Plan.....	199
Stephany Griffith-Jones ■ Kevin Gallagher ■ Ulrich Volz	
La nueva arquitectura tributaria global: ¿el fin de las guaridas y de los incentivos fiscales?	225
Ricardo Martner	
Gobernabilidad del sistema comercial internacional	243
Félix Peña	
A preservação da Amazônia diante do desmatamento: cooperação e responsabilidade à luz do direito internacional.....	263
João Alberto Alves Amorim	
Autoritarismo, liderança carismática e uso instrumental do Estado nos populismos latino-americanos (séculos xx e XXI)	297
Wagner Pinheiro Pereira	

Segunda Parte: Reflexões sobre governança internacional e desenvolvimento na Cátedra José Bonifácio

Economia desmaterializada: processo de reajuste e integração na América Latina	341
Juliana Goetzke de Almeida	
Cooperação monetária e financeira na América Latina: propostas e assimetrias regionais	365
Rodolfo Vieira Nunes	
Sistema de Pagamentos em Moeda Local e seu potencial como instrumento de coordenação entre países do Mercosul.....	385
Rafael de Moraes Baldrighi ■ Maria Antonieta Del Tedesco Lins	
Cooperação internacional descentralizada, governança pública multinível e interface entre crise sanitária e objetivos de desenvolvimento sustentável	405
Ciro di Benatti Galvão ■ Thelmo de Carvalho Teixeira Branco Filho	
Arbitragem de investimento como mecanismo de governança global: uma ferramenta de promoção do desenvolvimento sustentável?	427
Lucas de Medeiros Diniz	

Estratégias para governança econômica integrativa na América Latina e no Caribe: o triângulo da sustentabilidade.....	457
Rita de Cássia Marques Lima de Castro ■ Paulo Sérgio de Castro	
Mudanças climáticas na América Latina pelas perspectivas da transição energética e dos acordos internacionais.....	479
Mariana Ciotta ■ Drielli Peyerl	
Soberania responsável e governança ambiental de bens públicos globais: o caso do Fundo Amazônia.....	499
Carolina Stange Azevedo Moulin	
Governabilidade migratória na América Latina: integração ou fragmentação?	519
Maria Medeiros Palazzo Rolim	
Como países da América Latina e do Caribe podem gerir políticas públicas para a autonomia das mulheres?	541
Graziela Tavares de Souza Reis	
<i>Food is money</i> : Fórum Econômico Mundial e governança global dos sistemas alimentares.....	563
Marcos Lopes Filho ■ Patrícia C. Jaime	

Anexo

Entrevista com José Antonio Ocampo: o Brasil, a América Latina e o mundo em tempos de pandemia.....	583
Pedro Dallari	

Prefácio

VAHAN AGOPYAN

Reitor da Universidade de São Paulo

José Antonio Ocampo, notável acadêmico e homem público colombiano, foi o primeiro dessa nacionalidade a ocupar a Cátedra José Bonifácio. Oitavo catedrático, sua atuação se deu em condições muito especiais. Sucedendo a Enrique García, o catedrático anterior, em abril de 2020, jamais esteve na Universidade de São Paulo (USP) durante todo o seu período à frente da cátedra, concluído justamente com a elaboração deste livro.

No momento de sua nomeação, a pandemia de covid-19 já se impunha, impedindo atividades presenciais na universidade e praticamente inviabilizando a realização de viagens internacionais; assim, todas as atividades se deram de forma remota e virtual. Essa situação inédita impediu que a comunidade da USP pudesse usufruir do contato direto com o catedrático, seguramente um dos aspectos mais marcantes dos objetivos e da metodologia da Cátedra José Bonifácio. No entanto, expressou para essa mesma comunidade a disposição da USP em manter a continuidade da vida acadêmica, mesmo em situação tão adversa. O fato de que a cátedra tenha mantido seu curso é demonstrativo desse compromisso.

Na condução de seu trabalho na cátedra, Ocampo teve o mérito de viabilizar, com as devidas adaptações às circunstâncias, a realização das principais atividades usualmente previstas para esse importante programa de apoio à pesquisa. Desse modo, no relacionamento com o grupo de pesquisa constituído por mais de uma centena de alunos de pós-graduação de diferentes cursos da USP, o catedrático gerou aportes importantes para a elaboração das respectivas dissertações e teses, fazendo-o por meio de conferências e debates. A própria publicação do livro, sob a coordenação do

catedrático, com a contribuição de pesquisadores e de autores estrangeiros de grande notoriedade, preserva o elemento mais significativo de comprovação dos resultados alcançados a cada ano pela cátedra, em rotina que faz deste o oitavo volume da coleção editada pela Edusp. Ressaltamos, ainda, a gratidão aos apoiadores acadêmicos João Alberto Alves Amorim e Wagner Pinheiro Pereira, pela atuação como organizadores desta publicação.

Observando o padrão de funcionamento da Cátedra José Bonifácio, coube a Ocampo selecionar o tema que, em seu período de titularidade, seria objeto de investigação. Sua escolha recaiu sobre o exame das múltiplas dimensões da cooperação e da governança internacional com vista ao desenvolvimento, tema naturalmente relevante na agenda de pesquisa do meio universitário, mas que ganhou maior realce em função dos terríveis impactos econômicos, políticos e sociais gerados pela pandemia. Na abordagem dessa matéria, o catedrático valeu-se do conhecimento advindo de sua condição de destacado professor da Columbia University, em Nova York (Estados Unidos), e da expressiva experiência adquirida no exercício de funções públicas de grande importância em seu país e no plano internacional, com destaque para sua atuação na Organização das Nações Unidas (ONU), tendo exercido a direção da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e ocupado o cargo de secretário-geral adjunto para Assuntos Econômicos e Sociais.

Meritório de reconhecimento é o trabalho cuidadoso de Pedro Dallari, do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da USP, na criação e no desenvolvimento da cátedra, que hoje é modelo para outras iniciativas de semelhante porte na universidade. Dallari também lidera o Centro Ibero-americano (Ciba), sempre apoiado por Gerson Damiani, que ocupa desde o início a secretaria executiva do Ciba.

É significativa a contribuição gerada por Ocampo a alunos e professores da USP. Com a publicação deste livro, esse benefício alcançará pesquisadores ao redor do mundo. Trata-se de contribuição relevante da universidade para a disseminação de estudos e de conhecimento sobre os enormes desafios de nosso tempo.

São Paulo, outubro de 2021

José Antonio Ocampo na Cátedra José Bonifácio

PEDRO DALLARI¹

A pandemia de covid-19 não impediu que as atividades da Cátedra José Bonifácio tivessem continuidade na Universidade de São Paulo (USP) em 2020 e 2021. E isso se deveu fundamentalmente ao empenho de seu titular, o economista colombiano José Antonio Ocampo, que se tornou o primeiro catedrático a não ter estado presencialmente na USP em qualquer momento do período em que dirigiu os trabalhos da cátedra.

Este livro é fruto, justamente, de um relacionamento de pesquisa desenvolvido inteiramente de forma remota, em sintonia com os padrões de convivência acadêmica destes tempos inusitados. Com sua publicação, assegura-se, portanto, de modo especial e até mesmo surpreendente, a continuidade do esforço despendido pelos sete catedráticos precedentes: em 2013, o ex-presidente chileno Ricardo Lagos; em 2014, o uruguaio Enrique Iglesias, que presidiu o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); em 2015, a escritora brasileira Nélida Piñon, membro e ex-presidente da Academia Brasileira de Letras (ABL); em 2016, o ex-primeiro-ministro espanhol Felipe González; em 2017, a diplomata e líder política mexicana Beatriz Paredes; em 2018, Laura Chinchilla, ex-presidente da Costa Rica; e, em 2019, Enrique García, ex-presidente do CAF-Banco de Desenvolvimento da América Latina – antiga Corporação Andina de Fomento (CAF).

1. Professor titular de direito internacional do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Universidade de São Paulo (USP), é coordenador do Centro Ibero-americano (Ciba), núcleo de apoio à pesquisa responsável pela gestão da Cátedra José Bonifácio. É coordenador da coleção Cátedra José Bonifácio.

Assim como se deu com essas sete destacadas personalidades, mas atuando sempre a distância – de sua residência colombiana, em Cali, da sala de trabalho na Columbia University, em Nova York (Estados Unidos), ou onde quer que estivesse –, Ocampo, a partir de junho de 2020, liderou um conjunto de 103 pesquisadores da USP, que se debruçaram na investigação de múltiplos aspectos do relevante tema por ele escolhido para nortear a reflexão no âmbito da cátedra, em um contexto global pautado pelo impacto da disseminação da covid-19: “Gobernabilidad Económica Mundial”. A afinidade desse tema de eleição do catedrático com o escopo dos respectivos projetos acadêmicos em desenvolvimento pautou a seleção dos pesquisadores, originários de 23 diferentes programas de pós-graduação e pesquisa da universidade.

Desempenhando tarefas que, uma vez mais, não discreparam do perfil da atuação dos catedráticos anteriores, em que pese a peculiaridade de sua realização exclusivamente em ambiente virtual, Ocampo conduziu pessoalmente uma série de reuniões com esse grupo de pesquisa, proferindo palestras que se prestaram a guiar a reflexão e o debate. Na primeira reunião, em 4 de agosto de 2020, tratou dos desafios para a governança internacional, discorrendo especificamente sobre “Los Objetivos de la Cooperación Internacional y la Evolución Histórica de las Formas de Cooperación que se Han Creado a lo Largo del Tiempo”, em evento que contou com a presença do reitor da USP, o professor Vahan Agopyan. Já em 2021, “El Sistema de las Naciones Unidas” foi o assunto da reunião de 16 de abril; e “El Sistema Monetario Internacional” foi o tema enfocado na reunião de 25 de junho, em que foi debatedora a professora Maria Antonieta Lins, da área de economia internacional do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da USP.

No transcorrer desse período, além das reuniões com o catedrático, outros encontros foram promovidos para que os pesquisadores pudessem obter subsídios metodológicos e substantivos voltados ao incremento do trabalho de investigação orientado por Ocampo. Ainda antes da reunião inaugural do catedrático com o grupo de pesquisa, houve um encontro preparatório, em 22 de julho de 2020, em que João Alberto Alves Amorim, professor da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) e coordena-

nador científico da Cátedra José Bonifácio, atualmente em pós-doutoramento no IRI, apresentou aos pesquisadores o plano do trabalho que seria desenvolvido. No dia 27 de agosto de 2020, a pesquisadora Ana Paula Castelhana, membro do corpo de pesquisadores permanentes da cátedra, coordenou um *workshop* destinado a potencializar o aproveitamento das possibilidades de integração propiciadas pelo grupo de pesquisa, que, desde 2013, faz parte do diretório de grupos de pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)². Em 2 de setembro do mesmo ano, os pesquisadores acompanharam a aula ministrada no IRI em que Enrique García fez a apresentação do livro lançado em abril de 2020, resultado de seu trabalho na direção da Cátedra José Bonifácio em 2019, intitulado *Desenvolvimento e Cooperação na América Latina: A Urgência de uma Estratégia Renovada*³.

Seguindo a metodologia adotada na Cátedra José Bonifácio desde sua instituição, mas observando a dinâmica de relacionamento virtual, os pesquisadores foram chamados a participar de um projeto de produção de publicação que, reunindo artigos de especialistas convidados por Ocampo e artigos de autoria dos próprios pesquisadores, refletisse os resultados alcançados nesse período de atividades, o que veio a se consubstanciar justamente neste livro. Se é certo que o impacto do programa de apoio à pesquisa materializado com a cátedra se manifesta de forma bastante ampla e difusa, sendo até mesmo difícil a mensuração, alcançando as teses, as dissertações e, de forma geral, a produção acadêmica dos pesquisadores e das pessoas que puderam auferir os benefícios do aporte intelectual gerado pelo trabalho dos sucessivos catedráticos, as coletâneas anuais de artigos constituem a contribuição mais visível propiciada por essa iniciativa acadêmica.

Esta obra coletiva coordenada por Ocampo, *Governança Internacional e Desenvolvimento*, relacionada ao tema que elegeu para guiar a Cátedra Jo-

2. Grupo de Pesquisa da Cátedra José Bonifácio – usq, cujos dados estão disponíveis em: <https://tinyurl.com/2tpr4wka>, acesso em: 17 out. 2021.
3. Enrique García (coord.), *Desenvolvimento e Cooperação na América Latina: A Urgência de uma Estratégia Renovada*, orgs. Wagner Pinheiro Pereira e Beatriz Muriel, São Paulo, Edusp, 2020.

sé Bonifácio e produto da reflexão por ele estimulada na USP em 2020 e 2021, dá seguimento, conseqüentemente, à linhagem bibliográfica que já se notabilizou no ambiente internacional da pesquisa de assuntos latino-americanos e ibero-americanos. Trata-se do oitavo volume da coleção de livros coordenados pelos catedráticos, cada um deles com o tema que o respectivo coordenador selecionou para seu período anual na direção da cátedra, com lançamento público no momento de conclusão desse período. Primeiro catedrático, Ricardo Lagos foi também o responsável pela coletânea inaugural, *A América Latina no Mundo: Desenvolvimento Regional e Governança Internacional*, cujo lançamento se deu em 2014⁴. Seguiram-se as coletâneas de Enrique Iglesias, *Os Desafios da América Latina no Século XXI*, de 2015⁵; Nélide Piñon, *As Matrizes do Fabulário Ibero-americano*, de 2016⁶; Felipe González, *Governança e Democracia Representativa*, de 2017⁷; Beatriz Paredes, *O Mundo Indígena na América Latina: Olhares e Perspectivas*, de 2018⁸; Laura Chinchilla, *Democracia, Liderança e Cidadania na América Latina*, de 2019⁹; e Enrique García, *Desenvolvimento e Cooperação na América Latina: A Urgência de uma Estratégia Renovada*, de 2020¹⁰ e já mencionada.

Desde 2019, todos os livros da Cátedra José Bonifácio passaram a estar disponíveis em versão digital e com acesso livre no site da Editora da Universidade de São Paulo (Edusp)¹¹, que cuida da publicação da coleção

4. Ricardo Lagos (coord.), *A América Latina no Mundo: Desenvolvimento Regional e Governança Internacional*, orgs. Mireya Dávila e Fabíola Wüst Zibetti, São Paulo, Edusp, 2013.

5. Enrique Iglesias (coord.), *Os Desafios da América Latina no Século XXI*, orgs. Gerson Damiani, Adolfo Garcé e Fabíola Wüst Zibetti, São Paulo, Edusp, 2015.

6. Nélide Piñon (coord.), *As Matrizes do Fabulário Ibero-americano*, orgs. Gerson Damiani e Maria Inês Marreco, São Paulo, Edusp, 2016.

7. Felipe González (coord.), *Governança e Democracia Representativa*, orgs. Gerson Damiani e José Fernández-Albertos, São Paulo, Edusp, 2017.

8. Beatriz Paredes (coord.), *O Mundo Indígena na América Latina: Olhares e Perspectivas*, orgs. Gerson Damiani, Wagner Pinheiro Pereira e María Antonieta Gallart Nocetti, São Paulo, Edusp, 2018.

9. Laura Chinchilla (coord.), *Democracia, Liderança e Cidadania na América Latina*, orgs. Wagner Pinheiro Pereira e Carlos Lugo, São Paulo, Edusp, 2019.

10. Enrique García, *op. cit.*, 2020.

11. Os livros da coleção da Cátedra José Bonifácio estão disponíveis em: <https://tinyurl.com/ynef3xsd>.

desde seu início. Além da contribuição do catedrático, cada coletânea inclui, conforme já sublinhado, artigos redigidos por especialistas por ele convidados e por alunos de pós-graduação da USP integrantes do grupo de pesquisa. E isso também ocorre neste livro coordenado por Ocampo, que contou com o apoio, na organização da obra, dos professores João Alberto Alves Amorim e Wagner Pinheiro Pereira. O primeiro é professor da Unifesp e desenvolve pós-doutorado no IRI, como já informado; o segundo é professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e esteve vinculado ao IRI até recentemente, também desenvolvendo pós-doutorado. Ambos com funções operacionais na condução do grupo de pesquisa da cátedra, tendo o professor Amorim sucedido o professor Pereira como seu coordenador científico, em março de 2020.

No processo de produção do livro, a participação dos integrantes do grupo de pesquisa se deu por meio da apresentação de propostas de artigo para publicação, e a seleção foi conduzida pelos dois organizadores, sob a supervisão do catedrático. Em sucessivas etapas, as 48 propostas inicialmente entregues culminaram na difícil escolha dos onze artigos de pesquisadores que estão publicados na segunda parte deste livro. Uma nota interessante diz respeito à presença de docentes e de uma pesquisadora colaboradora da USP na coautoria de alguns desses artigos, fenômeno que não é inédito, mas que ganhou intensidade neste volume da coleção, evidenciando o compromisso com a qualidade da produção científica dos alunos de pós-graduação. Desse modo, são coautoras de artigos de alunos as professoras Maria Antonieta Lins, do IRI e já referida, e Patrícia Constante Jaime, da Faculdade de Saúde Pública da USP, e a pesquisadora colaboradora Drielli Peyerl, do Instituto de Energia e Ambiente (IEE), também da USP.

As coletâneas da coleção da Cátedra José Bonifácio, além de viabilizarem a disseminação ampla da produção decorrente da atividade de pesquisa, servem de material de referência para o curso anual da disciplina Temas Contemporâneos da Ibero-América, ministrada no IRI todo segundo semestre para alunos de graduação e de pós-graduação de diferentes unidades da USP e de intercâmbio nacional e internacional. Habitualmente, cada livro é publicado no primeiro semestre, por ocasião do encerramento do período do catedrático correspondente, iniciado no ano anterior,

de tal modo que, no segundo semestre, os alunos possam se aprofundar no estudo dos assuntos que foram objeto dos diversos artigos. E, uma vez mais, os problemas gerados pela pandemia não foram obstáculo para que esse padrão fosse atendido, pois, mesmo tendo havido a postergação da publicação da coletânea de Ocampo para o segundo semestre de 2021, a realização da edição anual do curso foi mantida, sendo dada aos alunos a condição de, ainda antes do lançamento da obra, trabalharem com os textos originais submetidos à publicação pelos autores dos artigos.

Todo esse esforço capitaneado por Ocampo permitiu que, mesmo em quadro tão adverso, a Cátedra José Bonifácio pudesse alcançar seus objetivos pelo oitavo ano consecutivo. Gerida pelo Centro Ibero-americano (Ciba)¹² da USP – núcleo de pesquisadores instituído pela Pró-reitoria de Pesquisa e administrativamente vinculado ao IRI – e contando com respaldo financeiro do Banco Santander, a cátedra, conforme prescreve seu documento constitutivo, é um programa de apoio à pesquisa. Destina-se especialmente a incrementar atividades de investigação científica por meio da viabilização do convívio de pesquisadores com lideranças políticas, sociais e culturais do universo ibero-americano que, por sua vez, disponibilizam, para aproveitamento pela comunidade acadêmica, a significativa experiência adquirida ao longo de suas trajetórias.

E, na titularidade de Ocampo, essa finalidade essencial da Cátedra José Bonifácio uma vez mais foi alcançada. Mesmo com uma programação estruturada totalmente de forma remota, os alunos que integraram o grupo de pesquisa e, de forma geral, a comunidade da USP puderam se beneficiar enormemente dos aportes do catedrático, lastreados em uma história de vida muito expressiva. Professor da School of International and Public

12. O Núcleo de Apoio à Pesquisa (NAP) do Centro Ibero-americano (Ciba) é dirigido por um comitê científico integrado por professores de diferentes unidades da 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 IRI; Valéria De Marco, da FFLCH; Rudinei Toneto Júnior, da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA-RP); e Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari, do IRI e coordenador do Ciba. Neste, o vice-coordenador é o professor Leandro Piquet Carneiro, do IRI, e a secretaria executiva está a cargo de Gerson Damiani, assessor da reitoria da USP.

Affairs (Sipa), da Columbia University, em Nova York, o economista colombiano exerceu inúmeras funções públicas em seu país e no plano internacional. Na Colômbia, ocupou os cargos de ministro da Agricultura (1993-1994), diretor do Departamento Nacional de Planejamento (1994-1996) e ministro da Fazenda (1996-1997). No âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), foi secretário executivo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal, 1998-2003) e secretário-geral adjunto para Assuntos Econômicos e Sociais (2003-2007), trabalhando com os secretários-gerais Kofi Annan e Ban Ki-Moon.

Se, no conjunto de seu conteúdo, este livro comprova o vigor da contribuição que Ocampo propiciou para a us, a transcrição da entrevista que se encontra em seu final, publicada na forma de anexo¹³, é ilustrativa da forma natural como se deu a transferência da experiência desse eminente catedrático para os pesquisadores da universidade que com ele se relacionaram, mesmo que a distância. Ao longo da entrevista, o catedrático, em diálogo com o autor deste artigo, fez uso de sua admirável bagagem intelectual e existencial para, de maneira simples e direta, dando mostra da coloquialidade que pautou seu convívio com a comunidade acadêmica, abordar a relevância dos temas discutidos com os pesquisadores e discorrer sobre os desafios globais e da América Latina.

Cabe observar que essa entrevista com Ocampo também foi gravada para ser transcrita em número da *Revista de Estudios Brasileños (REB)*, publicação periódica de grande prestígio e alcance internacional, de responsabilidade do Centro de Estudios Brasileños (CEB), da Universidad de Salamanca, na Espanha, produzida em formato digital e de livre acesso. Dirigido pelo professor Ignacio Berdugo, ex-reitor da universidade espanhola, o CEB mantém sólida parceria com o Ciba, e a divulgação coordenada do trabalho realizado pela Cátedra José Bonifácio é uma das ações regulares que resultam dessa colaboração. As entrevistas com Beatriz Paredes, Laura Chinchilla e Enrique García – referentes a seus respectivos períodos à frente da cátedra e que constam igualmente como anexos nas

13. Ver, na parte final deste volume, Pedro Dallari, “Entrevista com José Antonio Ocampo: o Brasil, a América Latina e o Mundo em Tempos de Pandemia”.

coletâneas que coordenaram – também foram publicadas na *REB*, sempre sob os cuidados de Elisa Tavares Duarte, sua editora¹⁴.

Realizada já no encerramento do trabalho com o grupo de pesquisa, em 2 de agosto de 2021, o teor da entrevista evidencia o pleno atendimento da expectativa gerada pela vinda de Ocampo à USP, exposta em matéria de 16 de abril de 2020 do *Jornal da USP*¹⁵, que também registrou, em 5 de agosto desse mesmo ano, a realização da primeira reunião do catedrático com os pesquisadores¹⁶.

Agora, resta apenas a presença de Ocampo nas dependências da universidade. Não pela necessidade de qualquer complementação ao magnífico trabalho que realizou na condução da Cátedra José Bonifácio, mas para que a comunidade da USP possa expressar ao catedrático, de maneira vívida e coerente, o agradecimento pela extraordinária e generosa dedicação com que marcou essa memorável jornada acadêmica.

São Paulo, outubro de 2021

14. As entrevistas com Beatriz Paredes, Laura Chinchilla e Enrique García foram publicadas na *REB*, respectivamente, em vol. 4, n. 8, pp. 190-200, 2017; vol. 6, n. 12, pp. 237-243, 2019; vol. 7, n. 14, pp. 203-210, 2020. Os números da *REB* estão disponíveis em: <https://tinyurl.com/jvaye7c>.
15. Erika Yamamoto, “José Antonio Ocampo, Ex-secretário-geral Adjunto da ONU, é Novo Titular da Cátedra José Bonifácio”, *Jornal da USP*, 16 abr. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/3jwtkem8>, acesso em: 17 out. 2021.
16. *Idem*, “Cátedra José Bonifácio Inicia Atividades sob Comando de José Ocampo”, *Jornal da USP*, 5 ago. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/2fxtkyrs>, acesso em: 17 out. 2021.

La Cátedra José Bonifácio en 2020 y 2021

JOSÉ ANTONIO OCAMPO

Ha sido un verdadero honor y un gran gusto haber asumido la Cátedra José Bonifácio de la Universidad de São Paulo (USP) durante el año escolar 2020-2021. Agradezco al rector de la USP, Vahan Agopyan, así como a la excelente colaboración de Pedro Dallari, profesor del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) y coordinador del Centro Iberoamericano (Ciba), quien fue mi interlocutor para la cátedra, así como a Enrique García, quien sugirió mi nombre para dictarla, siguiendo una ilustre lista de catedráticos que lo precedieron.

Tuve la oportunidad de dictar tres conferencias a un grupo excelente de estudiantes. La inicial fue sobre los objetivos y las estructuras de la cooperación internacional. La segunda versó sobre la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La última se refirió al sistema monetario internacional. Son todos temas sobre los cuales pude presentar los resultados de mis investigaciones, pero también mi propia experiencia dentro del sistema internacional. Lamento únicamente que las condiciones generadas por la pandemia de la COVID-19 me hubieran impedido hacer la presencia física en la universidad.

Este libro sobre gobernanza internacional y desarrollo recoge asuntos relacionados con los temas de mi cátedra y otros adicionales. Después de los capítulos de presentación de la obra por parte del rector, del profesor Pedro Dallari y de los profesores João Alberto Alves Amorim y Wagner Pinheiro Pereira, quienes trabajaron en la organización del libro y aportaron sus propios ensayos, la obra se divide en dos partes: la primera con colaboraciones de un ilustre conjunto de profesores in-

ternacionales y de profesores vinculados a la USP; y la segunda con estudiantes de la cátedra.

Los temas que se cubren en la obra se refieren a aspectos centrales de la cooperación internacional, con énfasis en su relación con los países en desarrollo. Incluyen los avances que se han presentado en algunas áreas, pero también los inmensos vacíos, asociados con el debilitamiento del multilateralismo, las tensiones que se han generado entre las dos grandes potencias, Estados Unidos y China, así como la debilidad de la integración regional latinoamericana, relacionada, sin duda, a la politización de nuestros procesos y organismos de integración.

El capítulo inicial de la primera parte, de mi autoría, analiza la limitada cooperación internacional que caracterizó el manejo de la crisis de la COVID-19, un hecho ciertamente lamentable, dado que ha sido la crisis económica más fuerte desde los años 1930 y ha tenido efectos sociales dramáticos a lo largo y ancho del mundo. Le sigue una excelente visión de síntesis de la secretaria ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Alicia Bárcena, sobre los desafíos de largo plazo que enfrenta el sistema internacional para garantizar el desarrollo sostenible en el sentido amplio como se entiende en la ONU y se capta en la Agenda 2030 y sus objetivos de desarrollo sostenible (ODS), e incluye sus dimensiones sociales, económicas y ambientales. Este capítulo se relaciona estrechamente con el análisis del sistema de la ONU, escrito por dos de los grandes expertos en este tema, los profesores Stephen Browne y Thomas G. Weiss, y sobre la evolución del sistema de cooperación para el desarrollo, escrito por otro gran experto en ese tópico, el profesor José Antonio Alonso. No menos importante es el capítulo sobre las tensiones que ha generado el ascenso de China sobre la gobernabilidad internacional, elaborado por uno de los grandes expertos latinoamericanos en China, Osvaldo Rosales.

Los otros capítulos de la primera parte de la obra tratan de temas específicos de la cooperación internacional. Incluyen el análisis de los problemas de la deuda de los países en desarrollo en la actualidad y la forma como los mecanismos del Plan Brady pueden utilizarse para hacerles frente, un ensayo elaborado por tres académicos muy reconocidos, Stephany

Griffith-Jones, Kevin Gallagher y Ulrich Volz. A este análisis le siguen las consideraciones sobre un tema de creciente interés en la agenda internacional, la cooperación tributaria, y sobre el sistema de comercio internacional, incluido el Mercado Común del Sur (Mercosur), por parte de dos grandes expertos latinoamericanos sobre estos tópicos, Ricardo Martner y Félix Peña. Termina con dos ensayos de profesores vinculados a la USP: uno sobre el tema de la conservación de la Amazonia en medio de una presión severa para deforestarla, por parte de João Alberto Alves Amorim, y otro sobre temas políticos esenciales de la agenda política latinoamericana contemporánea, el autoritarismo, el liderazgo carismático y el populismo, por parte de Wagner Pinheiro Pereira.

La segunda parte incluye contribuciones seleccionadas de estudiantes de la cátedra, tres de ellas en coautoría con profesoras de la USP. Los primeros cuatro capítulos analizan temas de la cooperación económica regional: el reordenamiento de los procesos de integración latinoamericana; la cooperación monetaria y financiera regional; el sistema de pagos en monedas locales del Mercosur, y la interrelación entre la crisis sanitaria y el desarrollo sostenible. A ellos se agrega un ensayo sobre uno de los temas más controvertibles del sistema de cooperación económica internacional: el uso del arbitraje en las disputas de inversión. Las contribuciones continúan con tres ensayos sobre temas ambientales: la sostenibilidad ambiental en general; la manera como América Latina maneja el cambio climático y su sistema energético, y administra el Fondo Amazonia. Y termina con tres contribuciones sobre temas de trascendencia social: la débil cooperación en materia migratoria; la autonomía de las mujeres, y la gobernabilidad de los sistemas alimentarios mundiales.

Estoy seguro de que los lectores encontrarán, en esta obra, unos análisis de alta calidad y de gran relevancia sobre gobernabilidad internacional y latinoamericana y disfrutarán su lectura.

Quiero agradecer finalmente al Banco Santander por su colaboración en la financiación de la Cátedra José Bonifácio.

Apresentação: A contribuição de especialistas e estudantes

JOÃO ALBERTO ALVES AMORIM¹ ■ WAGNER
PINHEIRO PEREIRA²

O ano de 2020 vai ficar marcado como um dos mais difíceis de nossa existência. A pandemia da covid-19, provocada por um novo tipo de coronavírus, paralisou a humanidade e suas atividades. A doença espalhou suas nefastas consequências por todos os setores de nossa sociedade.

Em nenhum momento de nossa história recente, as fragilidades do estilo de vida da sociedade industrial foram expostas de modo tão evidente e cristalino, principalmente em relação a nossas abissais diferenças socioeconômicas. Diante dos desafios impostos pela pandemia, muitos setores da sociedade tiveram de alterar drasticamente suas formas de funcionamento e interação social, em função da necessidade de isolamento, cuidados sanitários, restrição de circulação de pessoas e imperativos da sobrevivência.

Com as atividades universitárias de ensino, pesquisa e extensão não foi diferente. A suspensão das aulas e atividades presenciais na Universidade

1. Mestre e doutor em direito internacional pela Faculdade de Direito (FD) da Universidade de São Paulo (USP), onde realiza estudos de pós-doutorado no Instituto de Relações Internacionais (IRI) e é coordenador científico da Cátedra José Bonifácio, do Centro Ibero-americano (Ciba). Professor de direito internacional da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) e coordenador da Cátedra Sérgio Vieira de Mello, do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) e da Unifesp.
2. Historiador e professor de História da América Contemporânea e História da Arte e da Cultura da Mídia no Instituto de História (IH) e no Instituto de Relações Internacionais e Defesa (Irid), ambos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Coordenador científico da Cátedra José Bonifácio da Universidade de São Paulo (USP), de 2017 a 2019. Coordenador do Laboratório de História, Cinema e Audiovisualidades (LHISCA) e editor-chefe da *Revista Poder & Cultura*.

de São Paulo (usp), a partir de 17 de março de 2020, fez que a coordenação da Cátedra José Bonifácio tivesse de reformular e adaptar todos os seus procedimentos e rotinas, de modo a viabilizar que as atividades de pesquisa e produção acadêmicas pudessem transcorrer com um mínimo de normalidade, de acordo com os padrões de qualidade e excelência que sempre marcaram suas ações. Assim, todas as atividades da cátedra foram adaptadas para realização remota e conduzidas por seu oitavo catedrático, o economista colombiano José Antonio Ocampo, incluindo os procedimentos de seleção do grupo de pesquisadores, com um número recorde de inscritos (148) e de selecionados (103), e a realização das atividades de pesquisa, orientações e seminários.

Em seu discurso na cerimônia de abertura das atividades da cátedra de 2020, Vahan Agopyan, reitor da usp, resumiu o espírito que orientou o trabalho de todos os envolvidos nesse projeto:

“2020 não é um ano perdido, é um ano cheio de desafios e dificuldades que serão superados. O novo normal será melhor do que o normal que tínhamos no passado, e estamos mostrando que nosso trabalho é superar desafios e oferecer respostas às demandas da sociedade”, afirmou o reitor Vahan Agopyan na abertura da primeira reunião da Cátedra José Bonifácio de 2020³.

Com o tema “Governança Econômica Mundial”, o catedrático Ocampo explorou, em diversos encontros virtuais, ao longo de 2020 e 2021, os debates históricos e contemporâneos sobre a natureza da cooperação econômica mundial, as vantagens e desvantagens das diferentes soluções institucionais desenhadas ao longo do tempo e as tensões da governança econômica mundial nos anos recentes.

O sentido adotado para *governança mundial* foi amplo e incluiu a análise dos principais aspectos da cooperação entre suas organizações fundamentais, tanto formais como informais, inclusive o Grupo dos Sete (G7) e o

3. Erika Yamamoto, “Cátedra José Bonifácio Inicia Atividades sob Comando de José Ocampo”, *Jornal da usp*, 5 ago. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/2a6wp96b>, acesso em: 15 ago. 2021.

Grupo dos Vinte (G20), e das regras relevantes para o funcionamento econômico mundial, sujeitas aos acordos bilaterais e ao domínio da soberania dos países, especialmente os mais poderosos. O significado de *econômica* adotado na orientação das atividades de pesquisa do catedrático também foi o mais amplo possível, incluindo suas interfaces sociais e ambientais.

Com a experiência adquirida em suas relevantes atividades como economista, principalmente como ministro da Fazenda e Crédito Público da Colômbia, chefe do Banco Central colombiano, secretário executivo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e secretário-geral adjunto para assuntos econômicos e sociais da Organização das Nações Unidas (ONU), e em sua sólida carreira acadêmica como professor da Columbia University, em Nova York (Estados Unidos), Ocampo desenvolveu diversos temas em suas conferências, incluindo:

- O Sistema das Nações Unidas;
- A Arquitetura do Desenvolvimento: Os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento e a Assistência Oficial para o Desenvolvimento;
- Cooperação Monetária e Financeira Internacional;
- Cooperação Tributária Internacional;
- Mudanças Climáticas e Governança Ambiental.

Com base nos temas propostos, foram desenvolvidos os estudos e as pesquisas que integram este livro *Governança Internacional e Desenvolvimento*. Oitavo volume da coleção Cátedra José Bonifácio, a obra reúne trabalhos acadêmicos de pesquisadores, intelectuais e professores de algumas das mais renomadas universidades e instituições intergovernamentais.

Como é padrão nos livros desta coleção, este volume está dividido em duas partes. A primeira parte apresenta um texto de Ocampo e nove textos de acadêmicos, intelectuais e líderes de organizações públicas e privadas que, a convite do catedrático, deram contribuições originais e inovadoras a uma abordagem ampla e diversificada dos diversos aspectos da governança econômica internacional e do desenvolvimento. A segunda parte do livro apresenta onze artigos produzidos por estudantes de pós-graduação que integraram o grupo de pesquisa da Cátedra José Bonifácio em 2020; esses

textos foram selecionados para publicação por apresentarem estudos que contemplam, sob diferentes ópticas e áreas, a temática principal trabalhada nos encontros do catedrático com o grupo de pesquisa.

Em seu prólogo a esta edição, intitulado “La Cátedra José Bonifácio en 2020 y 2021”, Ocampo apresenta os primeiros oito textos da primeira parte, elaborados por alguns dos principais pensadores da área da cooperação econômica internacional e que abordam questões fundamentais sobre o tema, enfatizando sua relação com os países em desenvolvimento. Os capítulos de autoria de Ocampo e de nomes importantes como Alicia Bárcena, Stephen Browne, Thomas G. Weiss, José Antonio Alonso, Osvaldo Rosales, Stephany Griffith-Jones, Kevin Gallagher, Ulrich Volz, Ricardo Martner e Félix Peña revelam, de modo claro e didático, os pontos positivos e as debilidades e necessidades do sistema multilateral de cooperação econômica principalmente nos tempos atuais.

O artigo “A Preservação da Amazônia diante do Desmatamento: Cooperação e Responsabilidade à Luz do Direito Internacional”, de João Alberto Alves Amorim, analisa o estágio atual do desmatamento da Amazônia e a influência das medidas adotadas desde o início do governo de Jair Messias Bolsonaro, que resultaram em aceleração da destruição da natureza e desmonte da estrutura administrativa e normativa de proteção ambiental. O autor também aborda a repercussão desse cenário diante dos compromissos internacionais ambientais assumidos pelo país, principalmente o Acordo de Paris, de 2015.

Encerrando a primeira parte deste volume, em “Autoritarismo, Liderança Carismática e Uso Instrumental do Estado nos Populismos Latino-americanos (Séculos xx e XXI)”, Wagner Pinheiro Pereira realiza um estudo psico-histórico da cultura política autoritária do populismo nas Américas. Em seu texto, objetiva analisar, por meio da discussão dos casos mais representativos de populismo clássico e neopopulismo contemporâneo, de que forma os líderes carismáticos, encarnando o papel messiânico de “salvadores da pátria”, promoveram projetos de populismo econômico utilizando a propaganda midiática.

A segunda parte deste volume começa com o artigo de Juliana Goetzke de Almeida, intitulado “Economia Desmaterializada: Processo de Reajus-

te e Integração na América Latina”. A autora apresenta uma análise dos caminhos existentes e que podem ser seguidos pelos países da América Latina para proteger seus mercados internos. À luz de novos horizontes integradores, aborda ainda a definição das vantagens competitivas no mercado mundial, a diminuição da dependência tecnológica e a melhoria do ambiente de negócios e investimentos.

Em “Cooperação Monetária e Financeira na América Latina: Propostas e Assimetrias Regionais”, Rodolfo Vieira Nunes analisa as perspectivas e as barreiras para a cooperação monetária e financeira na América Latina, diante da retomada das discussões sobre integração monetária e financeira no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Rafael de Moraes Baldrighi e Maria Antonieta Del Tedesco Lins, no artigo “Sistema de Pagamentos em Moeda Local e Seu Potencial como Instrumento de Coordenação entre Países do Mercosul”, analisam a estrutura e o funcionamento do Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML), originalmente acordado entre Argentina e Brasil, em 2008. Avaliam de que modo e em que medida, com um escopo ainda relativamente limitado e não prevendo abarcar o conjunto dos pagamentos bilaterais, o sistema possui potencial para se transformar em uma ferramenta de aproximação das economias do Mercosul, contribuindo para a governança financeira regional, mesmo que ainda não tenha ocorrido uma efetiva coordenação macroeconômica entre elas.

Em “Cooperação Internacional Descentralizada, Governança Pública Multinível e Interface entre Crise Sanitária e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”, Ciro di Benatti Galvão e Thelmo de Carvalho Teixeira Branco Filho analisam a importância de experiências de paradiplomacia, como a cooperação internacional descentralizada (CID), para a mediação de uma governança pública multinível, capaz de responder a contextos de emergência ou crise sanitária, como a pandemia da covid-19.

O artigo de Lucas de Medeiros Diniz, intitulado “Arbitragem de Investimento como Mecanismo de Governança Global: Uma Ferramenta de Promoção do Desenvolvimento Sustentável?”, investiga o papel das recentes mudanças teleológicas nos procedimentos arbitrais de investimentos

e suas possíveis consequências para a governança econômica global e a promoção do desenvolvimento sustentável.

Em “Estratégias para Governança Econômica Integrativa na América Latina e no Caribe: O Triângulo da Sustentabilidade”, Rita de Cássia Marques Lima de Castro e Paulo Sérgio de Castro realizam um estudo comparativo sobre identidade e instituições. Apresentam proposições para uma governança econômica na América Latina e no Caribe que seja integrativa e se sustente em um tripé que contemple identidade, instituições e sustentabilidade.

O meio ambiente e sua relação com a governança econômica global são tema de dois artigos de pesquisadores da Cátedra José Bonifácio.

Em “Mudanças Climáticas na América Latina pelas Perspectivas da Transição Energética e dos Acordos Internacionais”, de Mariana Ciotta e Drielli Peyrel, é apresentado um panorama da América Latina por meio de três temáticas que se fundem ao tratar da atual realidade: mudanças climáticas, transição energética e acordos internacionais. O artigo inclui dados diversos que situam os países latino-americanos diante desses problemas e busca introduzir a interface entre os tópicos abordados por meio da análise dos efeitos esperados das mudanças climáticas, do papel do Acordo de Paris e da cooperação internacional e das perspectivas de transição energética.

No texto “Soberania Responsável e Governança Ambiental de Bens Públicos Globais: O Caso do Fundo Amazônia”, Carolina Stange Azevedo Moulin analisa o impacto das medidas adotadas pelo governo Bolsonaro no Fundo Amazônia, buscando identificar as condições que possibilitaram a desarticulação do fundo causada pela discussão sobre a efetividade do mecanismo. A autora interpreta as fontes pesquisadas com base em lentes teóricas construídas fundamentalmente com os conceitos de soberania responsável e espaço político elaborados por Ocampo. Analisa o grau de enfraquecimento da cooperação internacional na gestão do bioma Amazônia, em decorrência da postura do governo brasileiro.

Maria Medeiros Palazzo Rolim, no artigo “Governabilidade Migratória na América Latina: Integração ou Fragmentação?”, trata do impacto da questão migratória na América Latina, especialmente na América do Sul, em virtude da crise humanitária na Venezuela. Analisa a coordenação

multilateral dos governos latino-americanos em relação aos fluxos migratórios na região no período de 2015 a 2020.

Graziela Tavares de Souza Reis, em “Como Países da América Latina e do Caribe Podem Gerir Políticas Públicas para a Autonomia das Mulheres?”, propõe uma reflexão sobre as políticas possíveis para a equidade, em especial, políticas de gestão tributária e fiscal. A análise se baseia na compreensão da desigualdade de gênero na América Latina e no Caribe como óbice para o desenvolvimento.

Em “*Food is Money: Fórum Econômico Mundial e Governança Global dos Sistemas Alimentares*”, Marcos Lopes Filho e Patrícia C. Jaime refletem sobre as dinâmicas de interação dos principais atores da governança dos sistemas alimentares no enfrentamento da ausência de coordenação na solução da crise alimentar global contemporânea e suas consequências.

Ao final da coletânea, encontra-se anexa a entrevista que Ocampo concedeu ao professor Pedro Dallari, coordenador do Centro Ibero-americano (Ciba) e da Cátedra José Bonifácio, para a *Revista de Estudios Brasileños (REB)*, publicação do Centro de Estudios Brasileños (CEB), da Universidad de Salamanca (usal), na Espanha. Nessa entrevista podemos acompanhar as reflexões e análises do catedrático sobre as que são hoje as questões mais prementes relacionadas à governança internacional e aos desafios que os tempos atuais impõem ao desenvolvimento latino-americano.

Ao apresentar trabalhos de tamanha relevância e qualidade, este oitavo volume da coleção Cátedra José Bonifácio reafirma o compromisso do projeto do Ciba com a excelência acadêmica e a pesquisa científica de mais alto nível, apresentando os principais temas atuais da Ibero-América.

PRIMEIRA PARTE

Governança internacional
e desenvolvimento:
balanço e perspectivas

Cooperación económica internacional durante la crisis de la COVID-19¹

JOSÉ ANTONIO OCAMPO²

Introducción

La COVID-19 golpeó al mundo en medio de un proceso de debilitamiento del multilateralismo. El elemento más alarmante fue la visión escéptica de la cooperación multilateral por parte de la administración de Donald Trump en Estados Unidos, que afortunadamente viene siendo revertida por la administración de Joe Biden desde comienzos de 2021. Las tensiones dentro de la Unión Europea (UE), el acuerdo multilateral más importante en la historia, son también preocupantes. A ellas se agregan los conflictos en diversos campos entre Estados Unidos y China. Por su parte, la suspensión del funcionamiento del órgano de apelaciones del sistema de solución de controversias de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en diciembre de 2019, afectó al mejor mecanismo de solución de diferencias del sistema multilateral.

1. Agradezco a Víctor Ortega y Sara María Ramírez por su colaboración en la elaboración de este capítulo.
2. Economista y sociólogo colombiano de la Universidad de Notre Dame (Estados Unidos), con doctorado en economía de la Universidad Yale (Estados Unidos). Actualmente es profesor de la Universidad Columbia (Estados Unidos) y presidente del Comité de Políticas de Desarrollo del Consejo Económico y Social (Ecosoc; del inglés, Economic and Social Council) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Fue ministro de Agricultura y de Hacienda de Colombia, codirector del Banco de la República de Colombia (BRC), secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y secretario general adjunto de la ONU para asuntos económicos y sociales.

Por el lado positivo, se destacan los renovados compromisos con los tres acuerdos alcanzados en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2015: la Agenda 2030 y sus objetivos de desarrollo sostenible (ODS), la Agenda de Financiamiento para el Desarrollo aprobada en Addis Abeba y el Acuerdo de París sobre cambio climático. El último se vio temporalmente empañado por la decisión de la administración Trump de abandonar el Acuerdo, que fue afortunadamente revertida por la administración Biden. También está siendo afectado por la evidencia de que los objetivos voluntarios establecidos por los países son insuficientes para alcanzar los objetivos de París, un tema que se deberá debatir en la reunión de Glasgow del Acuerdo de Cambio Climático a fines de 2021. Por el lado positivo, debe agregarse el avance de las negociaciones tributarias internacionales en el Marco Inclusivo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las cuales son, sin embargo, insuficientes al momento de escribir este capítulo. Los cambios en la regulación financiera provocados por el Grupo de los Veinte (G20) después de la crisis financiera del Atlántico Norte de 2008-2009³ también han continuado, aunque con retrocesos parciales en algunas de las principales economías y la correcta decisión de flexibilizarlas para manejar los efectos financieros de la crisis de la COVID-19.

Además de estas tendencias, la economía mundial se vio afectada por una recesión fuerte: una reducción del 3,6% del producto interno bruto (PIB) mundial a tipos de cambio de mercado⁴. Sin embargo, se espera una recuperación en 2021, liderada por China y Estados Unidos, aunque con rezagos en algunas regiones, entre ellas América Latina. Uno de los factores que afectará la recuperación en algunas regiones es el acceso desigual a vacunas para la COVID-19 y, en el caso latinoamericano, el rezago más general en controlar la pandemia.

3. Prefiero este término al generalmente utilizado “crisis financiera global” porque, aunque tuvo efectos de alcance mundial, se centró en Estados Unidos y Europa Occidental. A ella me referiré refiriendo en el capítulo simplemente como “crisis del Atlántico Norte”.
4. International Monetary Fund (IMF), *World Economic Outlook*, Washington, abr. 2021a, disponible en: <https://tinyurl.com/2zzvkvmx>, acceso en: 5 ago. 2021.

Como veremos, la expectativa de que la recesión mundial generaría una contracción muy fuerte del comercio internacional solo se materializó al comienzo de la crisis y fue sucedida por una recuperación fuerte y un aumento de los precios de productos básicos. Esa tendencia positiva se ha dado, sin embargo, en el contexto del lento crecimiento del comercio mundial desde la crisis del Atlántico Norte y las tensiones de la “guerra comercial” entre Estados Unidos y China, que se había reflejado en una tendencia a la contracción del comercio a fines de 2019, antes de la crisis de la COVID-19. La turbulencia financiera también fue aguda al inicio de la crisis, pero fue sucedida por una rápida y notable recuperación, gracias a las políticas monetarias fuertemente expansionistas adoptadas por los bancos centrales de los países desarrollados⁵.

Este capítulo analiza varias de las dimensiones del debilitamiento de la cooperación económica internacional durante la crisis de la COVID-19. Se divide en siete secciones, la primera de las cuales es esta introducción. La segunda presenta una visión general de la cooperación durante la crisis actual. Las secciones tercera y cuarta analizan la cooperación financiera internacional en el área monetaria y en el financiamiento del desarrollo, respectivamente. La quinta concentra su atención en la cooperación tributaria internacional y la sexta, en el comercio internacional. La última presenta unas breves conclusiones. Dos áreas que no pertenecen estrictamente a la cooperación económica se dejan fuera del análisis: la cooperación en el área de la salud y la lucha contra el cambio climático. El tema de cooperación para la regulación financiera no ha tenido cambios importantes y, por eso, no se analiza tampoco en este capítulo.

5. Los flujos de migración internacional también se vieron afectados, pero la caída esperada en los flujos de remesas no se materializó en caso de América Latina. Este tema no se analiza, sin embargo, en este capítulo.

Una visión general de la cooperación económica internacional durante la crisis de la COVID-19

Si se compara con la recesión mundial más fuerte en tiempos de paz, la Gran Depresión de los años 1930, la pandemia generó una recesión económica mundial más veloz, aunque a la postre menos severa. También fue la recesión más sincronizada de la historia: comenzó en China en el primer trimestre, pero golpeó virtualmente al resto del mundo en el segundo. Desde el tercer trimestre —segundo, en el caso de China— se generó una recuperación también bastante sincronizada. Los efectos regionales fueron, sin embargo, diversos: Europa Occidental y América Latina fueron las regiones más afectadas. La recuperación esperada para el 2021 indica, además, que el nivel de actividad económica mundial ya superará el del 2019, aunque con la excepción de las dos regiones mencionadas y de Japón. La India también fue fuertemente afectada en 2020, pero se espera una recuperación plena en 2021⁶.

En términos de sus efectos sociales, el impacto sobre las economías en desarrollo —que, en este capítulo, incluye las llamadas emergentes⁷— fue más fuerte, debido a varios factores: el espacio fiscal más limitado que han tenido para responder a la crisis; los pobres de esos países que viven en espacios pequeños, hacinados y a veces sin acceso al agua; la alta informalidad en el empleo que, junto con el encierro, dejó sin ingresos a un amplio grupo de ellos, incluso de las clases medias, y la baja calidad y cobertura insuficiente de servicios de salud, a la cual se agregó el rezago en el acceso a las vacunas.

Por estos motivos, las organizaciones internacionales argumentaron desde un comienzo que se deberían adoptar políticas muy ambiciosas para apoyar a los países en desarrollo. Los recursos necesarios fueron estimados inicialmente en 2,5 billones de dólares, tanto por el Fondo Monetario In-

6. International Monetary Fund (IMF), *op. cit.*, abr. 2021a.

7. A ellas solo me referiré específicamente cuando su comportamiento es diferente al de conjunto de economías en desarrollo.

ternacional (FMI)⁸ como por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD; del inglés, United Nations Conference on Trade and Development)⁹. Sin embargo, la cooperación internacional ha sido limitada tanto en acciones como en recursos. Han sido algo más relevantes para los países de bajos ingresos, particularmente en términos de financiación multilateral e iniciativas parciales de alivio de la deuda, pero débil en relación con los países de renta media.

La debilidad de la cooperación multilateral fue evidente en las declaraciones y acciones lanzadas por el G20 tanto a nivel de jefes de Estado como de ministros de Hacienda. Los jefes de Estado expresaron, a finales de marzo, su sentido de solidaridad y se comprometieron a “hacer lo que sea necesario y utilizar todas las herramientas políticas disponibles para minimizar el daño económico y social de la pandemia, restaurar el crecimiento global, mantener estabilidad del mercado y fortalecer la resiliencia”¹⁰. Sin embargo, las acciones realizadas fueron limitadas.

El contraste con las acciones adoptadas durante la crisis del Atlántico Norte es sorprendente. De hecho, el Plan Mundial para la Recuperación y la Reforma adoptado por los jefes de Estado del G20 en Londres el 2 de abril de 2009¹¹ incluía: la mayor emisión de derechos especiales de giro (DEG) del FMI de la historia; una reforma importante de las líneas de crédito de dicho organismo; la capitalización y el aumento masivo de los préstamos de los bancos multilaterales de desarrollo (BMD), y una ambiciosa reforma de la regulación financiera. También hubo un acuerdo para aumentar y redistribuir las cuotas del FMI, el cual desafortunadamente solo se hizo efectivo cinco años más tarde por la demora en su aprobación por parte del Congreso de Estados Unidos. El G20 también se comprometió,

8. Kristalina Georgieva, “Press Briefing Following a Conference Call of the International Monetary and Financial Committee (IMFC)”, 27 mar. 2020.

9. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *The COVID-19 Shock to Developing Countries: Towards a ‘Whatever it Takes’ Programme for the Two-thirds of the World’s Population Being Left Behind*, Ginebra, mar. 2020a (Trade and Development Report Update), disponible en: <https://tinyurl.com/us2tnjm8>, acceso en: 5 ago. 2021.

10. Group of Twenty (G20), Extraordinary G20 Leaders’ Summit Statement on COVID-19, Riyadh, 26 mar. 2020.

11. *Idem*, The Global Pact for Recovery and Reform, Londres, 2 abr. 2009.

entonces, a evitar restricciones comerciales para manejar los efectos de la crisis. En 2012, se puso, además, en marcha un proceso para fortalecer la cooperación internacional en materia tributaria, una tarea que se le asignó a la OCDE, y se adoptó la denominada “visión institucional” del FMI sobre los flujos de capital, que justifica el uso de regulaciones de la cuenta de capital en determinadas circunstancias, como instrumento de la política financiera macroprudencial.

Un contraste adicional durante la crisis de la COVID-19 es el que se presentó entre la limitada cooperación multilateral y las políticas nacionales ambiciosas adoptadas por los países desarrollados para hacer frente a la crisis, incluyendo las políticas regionales adoptadas por el Banco Central Europeo (BCE) y los fondos de recuperación de la UE. Estas políticas incluyen paquetes ambiciosos de gasto de los gobiernos, reducción o aplazamiento de impuestos, considerable provisión de liquidez por parte de los bancos centrales y líneas especiales de crédito y garantías para el sector empresarial. Tanto en términos fiscales como monetarios, el FMI estima que los paquetes adoptados en 2020 son más fuertes que los adoptados para enfrentar la crisis del Atlántico Norte, particularmente en el caso de Estados Unidos¹².

La política monetaria adoptada por el Sistema de la Reserva Federal (FED; del inglés, Federal Reserve System) de Estados Unidos fue, en efecto, más expansionista que la adoptada en 2008-2009 e incluyó, como veremos, canjes de monedas (*swaps*) para proporcionar liquidez en dólares a otros bancos centrales, principalmente de países desarrollados. La zona euro, el Reino Unido y Japón adoptaron igualmente políticas monetarias expansionistas, y algunos pusieron en marcha ambiciosos préstamos y garantías crediticias para el sector privado. La agresividad de las políticas monetarias y financieras, particularmente la de Estados Unidos, implicó que la contracción de los mercados financieros fue más débil que durante la crisis del Atlántico Norte y propició una recuperación de los mercados

12. International Monetary Fund (IMF), *World Economic Outlook*, Washington, abr. 2020a; *idem*, *Fiscal Monitor*, Washington, abr. 2020b; *idem*, *op. cit.*, abr. 2021a; *idem*, *Fiscal Monitor*, Washington, abr. 2021b.

de bonos y acciones desde fines de marzo de 2020, que, pocas semanas después, también benefició al mercado bonos de las economías emergentes (véase la próxima sección). De hecho, la asimetría entre la fuerte recesión y las tendencias positivas de los mercados financieros durante el segundo trimestre de 2020 es una paradoja de la crisis de la COVID-19.

Visto en su conjunto, el contraste entre las agresivas políticas económicas internas de los países desarrollados y la limitada cooperación internacional ha sido una característica notable de la crisis de la COVID-19, particularmente en el caso de Estados Unidos.

Cooperación monetaria internacional

La agenda monetaria internacional incluye cuatro temas principales: la provisión de liquidez internacional; la garantía de que el FMI cuente con los recursos adecuados para financiar sus programas; la expansión y eventual reforma de las líneas de crédito del FMI, y el uso activo y la expansión de los acuerdos monetarios regionales. En un ámbito más amplio, incluye también las propuestas de alivio de la deuda de las economías en desarrollo, la regulación de los flujos de capital y la posible regulación de las agencias de calificación de riesgo¹³.

En 2020, hubo propuestas para emitir DEG del FMI por 500 mil millones de dólares o más¹⁴. Esta propuesta contó con un amplio apoyo entre los miembros del FMI, incluso los países europeos, pero fue vetada por Estados Unidos con el argumento de que cerca del 70% de los recursos irían a los países del G20, la mayoría de los cuales no los necesitaban para hacer frente a la crisis. La administración Biden cambió radicalmente esta

13. Kevin P. Gallagher *et al.*, *Safety First: Expanding the Global Financial Safety Net in Response to COVID-19*, Boston, Boston University/Global Development Policy Center, abr. 2021 (GEGI Working Paper 037).

14. Una de las primeras propuestas fue la que hice en conjunto con otros colegas. Cfr. Kevin P. Gallagher, José Antonio Ocampo y Ulrich Volz, "It's Time for a Major Issuance of the IMF's Special Drawing Rights", *Financial Times*, 20 mar. 2020, disponible en: <https://tinyurl.com/4zbh2a3f>, acceso en: 5 ago. 2021.

posición y propuso, en 2021, una emisión por 650 mil millones de dólares, que fue aprobada por el FMI en agosto de 2021. Los países en desarrollo recibirían cerca de dos quintas partes de los DEG, lo que aumentaría significativamente sus reservas internacionales¹⁵. Como ha indicado un extenso debate histórico, una reforma útil a favor de estos países sería distribuir los nuevos DEG emitidos, no solo con base en las cuotas del FMI sino también con criterios adicionales¹⁶. Sin embargo, esto requeriría un cambio en el Convenio Constitutivo del FMI, lo que sería un proceso prolongado y difícil de aceptar por algunos de sus principales miembros. Para hacer un mejor uso de los nuevos DEG, los que no han sido utilizados por algunos países podrían ser canalizados hacia fondos especiales que los prestarían a los países en desarrollo. Existe un acuerdo para hacerlo con los países de bajos ingresos, pero en el momento de escribir este capítulo se seguía debatiendo si facilitarlos también a los de renta media.

Vale la pena añadir que, para facilitar el acceso de otros países a liquidez en dólares, el FED relanzó, a comienzos de la crisis, sus líneas de canjes de moneda con otros bancos centrales, un mecanismo similar al adoptado durante la crisis del Atlántico Norte. Sin embargo, solo dos economías emergentes tienen acceso a ese mecanismo: Brasil y México; la República de Corea y Singapur también lo tienen, pero ya son países de altos ingresos. El uso de ese mecanismo alcanzó un pico de cerca de 450 mil millones de dólares a fines de mayo de 2020, inferior al nivel alcanzado a fines de 2008, y ha estado disminuyendo desde junio. El FED también lanzó una línea de compra de bonos del Tesoro de Estados Unidos a otros países.

En cuanto a los recursos disponibles para el FMI, una decisión desafortunada adoptada en 2019 fue diferir la discusión de un aumento de las

15. Cfr., para un análisis de los beneficios para los países de bajos ingresos, Christopher G. Collins y Edwin M. Truman, “IMF’s Special Drawing Rights to the Rescue”, *Peterson Institute for International Economics (PIIE)*, 10 abr. 2020, disponible en: <https://tinyurl.com/aducueec>, acceso en: 5 ago. 2021.

16. Como se refleja en un prolongado debate histórico, los criterios alternativos podrían ser el nivel de desarrollo —asignar una cantidad mayor a los países más pobres— o la demanda de reservas internacionales de diferentes economías. Cfr. un análisis de este tema en José Antonio Ocampo, *Resetting the International Monetary (Non)System*, Oxford/Helsinki, Oxford University Press/UNU-WIDER, 2017, cap. 2.

cuotas hasta el 2023. El G20 mantuvo esta decisión durante la crisis de la COVID-19, pese al acuerdo que existe de que las cuotas deben ser el principal recurso de la institución. La decisión alternativa, adoptada en enero de 2020, fue duplicar los “nuevos arreglos para la obtención de préstamos” a unos 500 mil millones de dólares y aumentar los créditos bilaterales de varios países.

Tabla 1: *Créditos aprobados por el Fondo Monetario Internacional (mar.-dic. 2020)*

	Número de países*	Millones de dólares
África	43	16 230
Asia del Sur, Oriente y Pacífico	8	1 844
Europa	7	6 091
Oriente Medio y Asia Central	18	14 286
Hemisferio Occidental Excluyendo línea de crédito flexible	20	11 930
Líneas de emergencia	79	29 730
Líneas regulares	17	20 650
Línea de crédito flexible	3	51 866
Total	99	102 246

Nota: * Los países se cuentan una sola vez si tienen más de una línea de crédito.

Fuente: El autor, 2021, con base en los datos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

En cuanto a la creación y ampliación de líneas de crédito, la reforma más importante fue duplicar las líneas de crédito de emergencia del FMI: el Servicio de Crédito Rápido (SCR) para países de bajos ingresos y el Instrumento de Financiamiento Rápido (IFR) para los de renta media¹⁷. La simplificación y agilización de los trámites permitió la aprobación expedita de estos créditos a 79 países, aunque por una magnitud modesta,

17. Sobre estas y otras reformas introducidas por el FMI al inicio de la crisis, cfr. International Monetary Fund (IMF), *op. cit.*, 2020a.

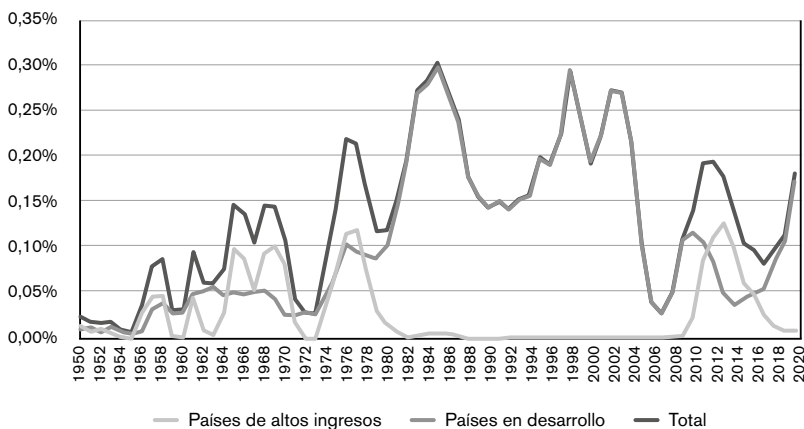
de unos 30 mil millones de dólares (tabla 1). La región que más se ha beneficiado es África, seguida por Oriente Medio y Asia Central, y por América Latina y el Caribe. La mayoría de los países ha recibido el equivalente a entre el 50% y el 100% de su cuota, pero con algunos casos una cantidad más limitada¹⁸. La ventaja fundamental de estas líneas, al menos en la forma en que se aprobaron durante la crisis, es la ausencia de condicionalidad.

La aprobación de créditos tradicionales del FMI fue más reducida: solo para diecisiete países por un monto algo superior a 20 mil millones de dólares (tabla 1). Las aprobaciones más importantes fueron las líneas de crédito flexibles (LCF) para Chile y Perú, y la renovación y ampliación de la de Colombia (tabla 1); la de México había sido renovada a fines de 2019. La LCF funciona como una línea precautoria que no necesariamente se desembolsa; solo lo ha hecho parcialmente Colombia a fines de 2020. El monto total de recursos aprobados fue de poco más de 100 mil millones de dólares, apenas una décima parte de lo que la directora gerente del FMI estimó que necesitaría la institución a comienzos de la crisis. Cabe agregar que la aprobación de préstamos en los primeros meses de 2021 ha sido aún más limitada: poco más de 8 mil millones de dólares a once países entre enero y mayo.

Visto en términos históricos, los créditos desembolsados por el FMI aumentaron como proporción del PIB mundial (gráfico 1). A diferencia de la crisis del Atlántico Norte y, sobre todo, de la posterior crisis del euro de 2010-2013, el grueso de los recursos se destinó a países en desarrollo. No obstante, el monto total de préstamos del FMI solo alcanzó un nivel ligeramente inferior al del 2012-2013 y especialmente a los de las grandes crisis de las economías en desarrollo: la crisis latinoamericana de la deuda de los años 1980 y la crisis asiática de fines del siglo xx y su extensión a los países latinoamericanos a comienzos del siglo xxi.

18. Existe la posibilidad de que se agreguen al uso de otras facilidades del FMI, pero, en este caso, los recursos se otorgan por un monto menor a la cuota del país.

GRÁFICO 1: Préstamos del Fondo Monetario Internacional como porcentaje del producto interno bruto mundial (1950-2020)



Fuente: El autor, 2021, con base en los datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del producto interno bruto (PIB) a precios de mercado estimado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Una recomendación importante que ha estado bajo la mesa en los últimos años es la creación de un servicio de canje de monedas del FMI. Esta recomendación fue hecha por el equipo técnico del FMI hace cuatro años¹⁹, así como por el Grupo de Personas Eminentes del G20 sobre Gobernanza Financiera Global²⁰. En respuesta parcial a esta recomendación, en abril del 2020, se creó una línea de liquidez de corto plazo, pero fue una respuesta muy parcial: una línea de crédito renovable hasta por el 145% de la cuota del país y sin condicionalidad. Sin embargo, el acceso está limitado a los Estados miembros que cumplen con criterios similares a la LCF –“fundamentos sólidos”–, pero los recursos son significativamente

19. International Monetary Fund (IMF), *Adequacy of the Global Financial Safety Net: Considerations for Fund Toolkit Reform*, Washington, dic. 2017a (IMF Policy Paper), disponible en: <https://tinyurl.com/y6eapve7>, acceso en: 5 ago. 2021.
20. Global Financial Governance, *Making the Global Financial System Work for All: Report of the G20 Eminent Persons Group on Global Financial Governance*, oct. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/ns65tp6t>, acceso en: 5 ago. 2021.

te menores a los que ofrece esa alternativa. Por lo tanto, es muy probable que nunca sea utilizada.

Los mecanismos monetarios regionales se expandieron significativamente después de la crisis del Atlántico Norte y ahora tienen cerca de 600 mil millones disponibles, equivalente a alrededor de tres quintas partes de los del FMI²¹. Los de mayor tamaño son los mecanismos europeos²² y la Iniciativa de Chiang Mai de Asia Oriental. Aunque la profundización de las relaciones entre el FMI y los acuerdos regionales para formar una densa red global de seguridad financiera ha sido objeto de acuerdos²³ y ha habido un diálogo fluido entre las partes, no se tomó ninguna acción para expandir los fondos regionales o desarrollar vínculos más fuertes con el FMI durante la crisis de la COVID-19. Es necesario, por supuesto, respetar la independencia de las instituciones y rechazar principios jerárquicos de cualquier tipo²⁴. Más aún, la decisión de adoptar programas conjuntos con países europeos durante la crisis de la eurozona fue problemático en término de las relaciones entre las instituciones. Por su parte, el requisito de la Iniciativa de Chiang Mai de que es necesario un acuerdo con el FMI más allá de un cierto nivel de uso de la línea de canje de monedas a la cual tienen acceso los países miembros es considerada como una de las razones por las cuales no ha sido utilizado; esa proporción se elevó del 30% al 40% en marzo de 2021. Por su parte, no ha habido demandas por los recursos del Fondo Latinoamericano de Reservas (Flar) durante la crisis de la COVID-19.

El problema complementario de alivio de la deuda ha sido objeto de varias propuestas desde comienzos de la crisis²⁵, así como algunas más

21. Kevin P. Gallagher *et al.*, *op. cit.*, 2021, cuadro 1.

22. El Mecanismo Europeo de Estabilidad, el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera y el Mecanismo de Balanza de Pagos de la Unión Europea.

23. International Monetary Fund (IMF), *Collaboration between Regional Financing Arrangements and the IMF*, Washington, jul. 2017b (IMF Policy Paper); Gong Cheng *et al.*, *IMF-RFA Collaboration: Motives, State of Play, and Way Forward – A Joint RFA Staff Proposal*, Ciudad de Luxemburgo, oct. 2018.

24. Un elemento complejo es, en efecto, el principio de “agencia líder” propuesto por el FMI. Cfr. International Monetary Fund (IMF), *op. cit.*, jul. 2017b.

25. Patrick Bolton *et al.*, “Necessity is the Mother of Invention: How to Implement a Comprehen-

recientes²⁶. Las limitadas acciones que tomaron al respecto se dirigieron a países de bajos ingresos. En abril del 2020, el FMI decidió eximir a 29 miembros pobres y vulnerables del pago de obligaciones con la institución durante un período inicial de seis meses, utilizando los recursos del Fondo Fiduciario para Alivio y Contención de Catástrofes (FFACC) o, en inglés, Catastrophe Containment and Relief Trust (CCRT), un plazo que fue extendido más tarde hasta por dos años (hasta 13 de abril de 2022); ello exigió recaudar recursos adicionales para este fondo. A su vez, el G20 ofreció una suspensión del servicio de la deuda de todos los países de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) por el resto del año, decisión que fue adoptada por el Club de París. En noviembre de 2020, fue extendido hasta mediados de 2021 y se lanzó un nuevo mecanismo que permite renegociar las deudas “caso por caso”. El programa inicial no cancela la deuda y continuará acumulando intereses. Esta Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI; del inglés, Debt Service Suspension Initiative) ya ha ayudado a 47 de los 73 beneficiarios potenciales. Algunos con menos problemas de endeudamiento no lo han utilizado, porque temen que sean evaluados negativamente por las agencias de calificación de riesgo y se reduzca su acceso a los mercados privados de capitales. Los acreedores privados no se han sumado a la iniciativa. Por su parte, tres países se han acogido hasta ahora al nuevo mecanismo de renegociación de deudas: Chad, Etiopía y Zambia.

sive Debt Standstill for COVID-19 in Low- and Middle-income Countries”, *VoxEU Policy Portal*, 21 abr. 2020, disponible en: <https://tinyurl.com/ywm7r7yk>, acceso en: 5 ago. 2021; Gordon Brown y Larry Summers, “Debt Relief is the Most Important Pandemic Aid”, *Project Syndicate*, 15 abr. 2020; Carmen Reinhart y Kenneth Rogoff, “Suspend Emerging and Developing Countries’ Debt Payments”, *Project Syndicate*, 13 abr. 2020; United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *From the Great Lockdown to the Great Meltdown: Developing Country Debt in the Time of COVID-19*, Nueva York, 23 abr. 2020b (Trade and Development Report Update), disponible en: <https://tinyurl.com/38jf62fr>, acceso en: 5 ago. 2021.

26. Ulrich Volz *et al.*, *Debt Relief for a Green and Inclusive Recovery: Securing Private-Sector Participation and Creating Policy Space for Sustainable Development*, Berlin/Londres/Boston, Heinrich Böll Stiftung/Centre for Sustainable Finance, SOAS University of London/Global Development Policy Center, Boston University, jun. 2021, disponible en: <https://tinyurl.com/kuvzjrff>, acceso en: 5 ago. 2021.

En el caso de los países de renta media, algunos van a requerir reestructuraciones significativas de sus deudas. En América Latina, Argentina y Ecuador alcanzaron acuerdos con sus acreedores en agosto de 2020, con apoyo indirecto del FMI. Hubo, sin embargo, desde el comienzo, propuestas de reestructuraciones más generalizadas²⁷. Una reciente, de gran alcance, propone crear un mecanismo similar al Plan Brady mediante el cual las reestructuraciones que involucren una reducción de la deuda con el sector privado estén respaldadas por un fondo de garantías administrado por el Banco Mundial, en cooperación con otros bancos regionales de desarrollo; en el caso de países de bajos ingresos, podría incluir también reducciones de la deuda multilateral²⁸. En todo caso, cualquier solución en este campo debe tener en cuenta la diversidad de condiciones en materia de endeudamiento y de acceso a los mercados financieros privados.

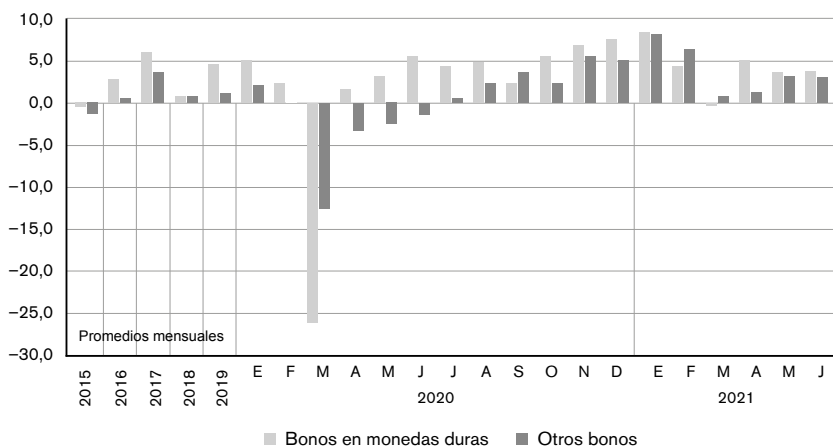
Una de las razones, y de los desarrollos más interesantes durante la crisis reciente, ha sido la rápida recuperación del mercado internacional de bonos de las economías emergentes y de algunos países de bajos ingresos, que se inició a mediados de abril de 2020, poco después de la recuperación de los mercados financieros de los países desarrollados. El gráfico 2 muestra que hubo una fuga masiva de capitales al inicio de la crisis, particularmente en marzo, pero la emisión de bonos en monedas duras, fundamentalmente dólares, para las economías emergentes ha sido positiva desde abril y la de otros bonos, en gran medida hacia mercados nacionales, desde julio²⁹.

27. Entre las obras antes citadas, cfr. en particular las de United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), 23 abr. 2020b, y Carmen Reinhart y Kenneth Rogoff, *op. cit.*, 13 abr. 2020.

28. *Idem*.

29. Los efectos positivos sobre América Latina de esta reactivación del mercado de bonos han sido analizados por la Cepal. Cfr. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (Eclac), *Capital Flows to Latin America and the Caribbean: 2020 Year-in-review in Times of COVID-19*, Washington, mar. 2021, disponible en: <https://tinyurl.com/yxkws3tu>, acceso en: 5 ago. 2021.

GRÁFICO 2: *Flujos de capital hacia economías emergentes, en miles de millones de dólares (2015-2021)*



Fuente: J.P. Morgan, EM Flows Weekly.

En términos históricos, la rápida recuperación de estos mercados no tiene precedentes. En el caso de América Latina, por ejemplo, se necesitaron ocho años para tener acceso a los mercados de bonos después de la crisis de la deuda, unos seis años después de la crisis asiática y poco más de un año después del colapso del banco de inversión Lehman Brothers, en septiembre de 2008, pero solo dos meses durante la crisis actual. La evolución de los rendimientos de los bonos —que no se muestra aquí— también registró un aumento significativo en la fase inicial de la crisis, alcanzando su punto máximo en la tercera semana de marzo, aunque a niveles muy inferiores al de todas las crisis previas; tuvo, además, una fuerte reducción desde mayo, lo que ha permitido a los países con acceso al mercado emitir bonos con muy buenas condiciones en términos de intereses y plazos. Por supuesto, esta evolución positiva no ha beneficiado a todos los países en desarrollo.

La gran incertidumbre en 2021 se ha relacionado con la evolución de las tasas de interés de Estados Unidos, las cuales mostraron una tendencia al alza en el primer trimestre del año, lo que sin duda afectó los mercados de bonos de economías emergentes, especialmente en marzo (gráfico 2).

El alza se interrumpió en el segundo trimestre, pero existen expectativas por parte de varios agentes del mercado de que puede ocurrir de nuevo frente a la tendencia ascendente de la inflación en dicho país. Algo similar, aunque menos marcado, puede presentarse en el área euro.

Hay que añadir que, más allá de las acciones de corto plazo, es esencial que se cree un marco institucional estable para renegociar las deudas soberanas. Este tema ha estado en la agenda durante las dos últimas décadas³⁰. De hecho, fue objeto de negociaciones en el marco del FMI en 2001-2003, las cuales no llegaron a un resultado favorable. Condujeron, sin embargo, a la decisión de los países de incluir cláusulas de acción colectiva en las emisiones de bonos en Estados Unidos –ya existían para los emitidos en el Reino Unido–, para facilitar posibles renegociaciones con los acreedores privados. Esta fue una innovación que jugó un papel positivo en las reestructuraciones de las deudas de Argentina y Ecuador. A mediados de la década de 2010, se acordaron en la ONU principios que deben caracterizar estas renegociaciones y se comenzaron a incluir cláusulas que permiten renegociar varios bonos colectivamente y que castigan las demandas de acreedores que no participen en los procesos de renegociación. Sin embargo, no existe todavía un marco institucional estable en este campo.

Una última línea de acción en materia monetaria internacional, que ha sido sugerida por varios analistas, es una regulación coordinada de los flujos de capital para frenar tanto las entradas excesivas de flujos de cartera hacia las economías emergentes durante los auges como sus interrupciones bruscas y prolongadas durante las crisis³¹. Esta acción estaría en línea con la “visión institucional” sobre flujos de capital aprobada por el FMI en 2012³², la cual está siendo objeto de atención nuevamente en 2021. Del mismo modo, se ha sugerido que las agencias de calificación de riesgo de-

30. Una revisión del debate correspondiente se encuentra en José Antonio Ocampo, *op. cit.*, 2017, cap. 5.

31. Cfr., sobre este tema y el de las agencias de calificación, Kevin P. Gallagher *et al.*, *op. cit.*, abr. 2021.

32. International Monetary Fund (IMF), *The Liberalization and Management of Capital Flows: An Institutional View*, Washington, 14 nov. 2012, disponible en: <https://tinyurl.com/yfw3muny>, acceso en: 5 ago. 2021.

ben mitigar el patrón procíclico de sus evaluaciones y, en particular, suspender sus rebajas de calificaciones —o perspectivas— durante las crisis, ya que alimentan la fuga de capitales. Ni el G20 ni el FMI se han pronunciado sobre estos temas durante la crisis de la COVID-19.

Cooperación de los bancos multilaterales de desarrollo

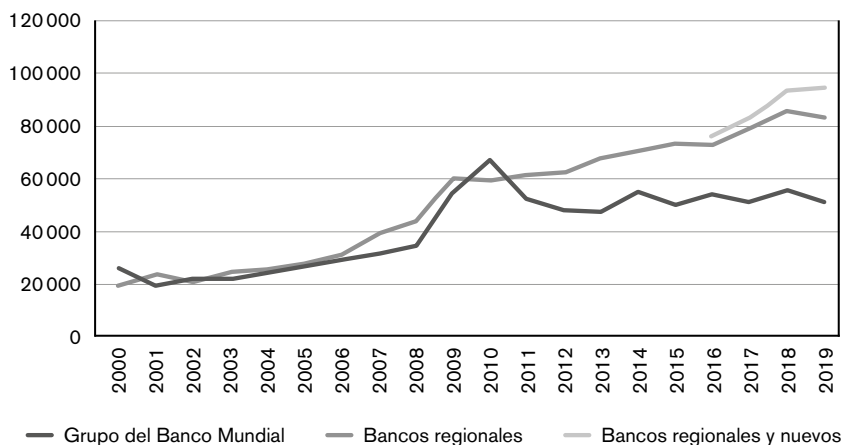
Uno de los instrumentos financieros más importantes con los que cuenta la comunidad internacional son los BMD. En el caso de los países en desarrollo, incluyen al Grupo del Banco Mundial, varios bancos regionales —el Banco Africano de Desarrollo (BAFD), el Banco Asiático de Desarrollo (BASD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BerD)—, así como algunos interregionales —el Banco Islámico de Desarrollo (BISD) es el más importante— e instituciones subregionales en varios continentes; en el caso de América Latina, una de esas instituciones subregionales se ha convertido en regional, el CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, que todavía conserva sus siglas de origen en la antigua Corporación Andina de Fomento (CAF). Hay además dos nuevos BMD: el Nuevo Banco de Desarrollo y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB; del inglés, Asian Infrastructure Investment Bank), el primero interregional y el segundo formalmente regional, pero con aspiraciones interregionales. Europa también cuenta con su BMD, de hecho el más grande del mundo: el Banco Europeo de Inversiones (BEI) —debido a que sirve fundamentalmente a economías avanzadas— no será analizado en este capítulo³³.

Durante la crisis del Atlántico Norte, los BMD desempeñaron un papel contracíclico fundamental, compensando parcialmente la contracción del financiamiento internacional privado. También proporcionaron crédito comercial, que fue utilizado por un gran número de bancos privados, con lo

33. Cfr. un análisis del sistema de BMD en José Antonio Ocampo y Victor Ortega, *The Global Development Banks' Architecture*, París, AFD Éditions, oct. 2020 (Research Papers, 177), disponible en: <https://tinyurl.com/ye8nxajw>, acceso en: 5 ago. 2021.

cual apoyaron la recuperación del comercio internacional. El BEI también aumentó su financiamiento a los países europeos. Esta función contracíclica había sido generalmente ignorada, pero fue finalmente reconocida durante esta crisis por parte de las autoridades económicas y los propios BMD. Esta falta de reconocimiento había ignorado las lecciones del pasado, que sugerían que, en tiempos de crisis, además de la provisión de liquidez por parte de las instituciones monetarias, es importante brindar financiamiento oficial de largo plazo para apoyar la inversión pública y privada, el papel que cumplen precisamente los BMD.

GRÁFICO 3: *Créditos de los bancos multilaterales de desarrollo, en millones de dólares (2000-2019)*



Fuente: Datos de los distintos bancos (véase el texto).

Como indica el gráfico 3, tanto el Grupo del Banco Mundial como los principales bancos regionales de desarrollo aumentaron significativamente sus compromisos crediticios con los países en desarrollo en 2009-2010. Sus desembolsos crecieron a un ritmo algo más lento, a pesar de las medidas adoptadas para acelerarlos, que incluyeron anticipos de préstamos y créditos de vía rápida. Curiosamente, la respuesta de los bancos, incluida

la del Grupo del Banco Mundial, fue más agresiva en sus préstamos a países de renta media que a los de bajos ingresos³⁴.

Los montos de su capital limitaron inicialmente la respuesta de los bancos. Por ello, como ya lo señalé, en el plan aprobado en su reunión de Londres de abril de 2009, el G20 acordó apoyar la capitalización de los BMD. La del BASD y el BAFD fue rápida y masiva: un aumento del 200% en ese año en ambos casos. La del BID, aprobada en marzo de 2010, fue menos ambiciosa y gradual, e inferior a la esperada por los países latinoamericanos: un 70%. La del Banco Mundial tuvo lugar en abril de 2010, fue aún más modesta y formó parte de un conjunto de reformas encaminadas a incrementar la participación de países en desarrollo en el capital de la institución.

Es interesante observar que, después del aumento masivo del financiamiento durante la crisis, el Grupo del Banco Mundial fue poco dinámico en la década de 2010 (gráfico 3). Por el contrario, los bancos regionales que prestan servicios a países en desarrollo siguieron creciendo y a fines de la década prestaban en conjunto mucho más que el Grupo del Banco Mundial. El más dinámico fue el BASD, pero el Berd y el BAFD también experimentaron un crecimiento significativo. La institución que quedó rezagada fue el BID. Sin embargo, como ya se señaló, la antigua CAF se convirtió en un banco regional, cambió su nombre a Banco de Desarrollo de América Latina en 2010, y comenzó a competir con el BID en términos de nuevos préstamos. Por último, los dos nuevos BMD comenzaron a desempeñar un papel dinámico en el financiamiento multilateral.

Dos lecciones importantes de la respuesta de los BMD a la crisis del Atlántico Norte fueron, por tanto, la necesidad de contar con mecanismos *ex ante* para desembolsos rápidos durante las crisis y conseguir capitalizarse para poder aumentar significativamente su financiamiento. La primera de estas lecciones llevó a un sinnúmero de decisiones tomadas por los bancos durante la crisis de la COVID-19 para apoyar a los países miembros: líneas

34. José Antonio Ocampo *et al.*, "The Great Recession and the Developing World", en José Antonio Alonso y José Antonio Ocampo (eds.), *Development Cooperation in Times of Crisis*, Nueva York, Columbia University Press, 2012, cap. 2.

especiales para abordar la crisis –aunque en muchos casos con recursos modestos; incrementos en la escala de sus programas de crédito; agilización de los procesos de aprobación, y, en varios casos, la posibilidad de reasignar créditos ya aprobados a las necesidades de la emergencia.

Por el contrario, la segunda lección no ha dado lugar a cambios significativos. Como ya lo he señalado, una gran diferencia entre las decisiones del G20 en 2009 y las anunciadas en 2020-2021 se relaciona con la falta de compromiso con la capitalización de los BMD durante la crisis de la COVID-19. Dos de las entidades del Grupo del Banco Mundial –el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Corporación Financiera Internacional (CFI)– fueron, sin embargo, capitalizados en 2018, y la AIF tuvo una reposición de recursos en diciembre de 2019. Gracias a ello, el Banco Mundial pudo anunciar un ambicioso programa de financiamiento en abril de 2020³⁵, con un elemento adicional, el apoyo especial a los países de bajos ingresos, corrigiendo, de esta manera, una deficiencia de sus programas durante la crisis del Atlántico Norte.

Cabe destacar que, en marzo de 2020, el presidente del Banco Mundial expresó al G20 la necesidad de vincular la política de recuperación a las reformas estructurales:

Los países deberán implementar reformas estructurales para ayudar a acortar el tiempo de recuperación y generar confianza en que la recuperación puede ser fuerte. Para aquellos países que tienen excesivas regulaciones, subsidios, regímenes de licencias, protección comercial o litigios como obstáculos, trabajaremos con ellos para fomentar mercados, opciones y perspectivas de crecimiento más rápido durante la recuperación³⁶.

35. David Malpass, “World Bank Group President Malpass: Remarks to the Development Committee”, *WorldBank.org*, 17 abr. 2020a, disponible en: <https://tinyurl.com/46avz2x5>, acceso en: 5 ago. 2021.

36. David Malpass, “Remarks by World Bank Group President David Malpass on G20 Finance Ministers Conference Call on COVID-19”, *WorldBank.org*, 23 mar. 2020b, disponible en: <https://tinyurl.com/2fs4psff>, acceso en: 5 ago. 2021.

Esta declaración fue lamentable, dado el rechazo de muchos países en desarrollo a esta visión, y la mínima relación que tiene con la emergencia económica, en que el patrón universal ha sido una mayor intervención estatal.

TABLA 2: *Créditos de los bancos multilaterales de desarrollo, en millones de dólares (2017-2020)*

	2017	2018	2019	2020	2020 versus promedio 2017-2019
Grupo del Banco Mundial					
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	19 578	20 893	24 251	31 815	47,5%
Asociación Internacional de Fomento	24 561	24 605	18 476	38 126	69,1%
Corporación Financiera Internacional	11 389	9 815	10 515	10 643	0,7%
Subtotal	55 528	55 313	53 242	80 584	47,3%
Bancos regionales e interregionales					
Banco Interamericano de Desarrollo	13 350	14 756	13 268	14 511	5,2%
CAF-Banco de Desarrollo de América Latina	12 259	13 663	13 010	14 147	9,0%
Banco Africano de Desarrollo	5 426	4 365	3 785	5 128	13,3%
Banco Asiático de Desarrollo	33 483	38 587	36 221	47 708	32,2%
Banco Asiático de Inversión en Infraestructura	2 502	3 304	4 576	8 006	131,3%
Nuevo Banco de Desarrollo	1 851	4 697	7 192	10 277	124,4%
Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo	12 083	12 763	13 172	13 844	9,2%
Subtotal	80 954	92 135	91 224	113 621	29,8%
Total	136 482	147 448	144 466	194 205	36,7%

Fuente: Datos de los distintos bancos.

La tabla 2 indica que el Grupo del Banco Mundial respondió dinámicamente a la crisis, especialmente la AIF, que sirve a los países de bajos ingresos. No obstante, el crecimiento de los créditos del grupo $-47,3\%$ en 2020 versus el promedio de 2017-2019— fue inferior al de la crisis del Atlántico Norte $-74,9\%$ en 2009-2010 versus 2006-2008 en promedios anuales, según los datos que sirven de base para la elaboración del gráfico 3. Los otros bancos regionales e interregionales para los cuales tenemos información aumentaron su financiamiento a las economías en desarrollo en 2020 en una magnitud inferior al Banco Mundial $-29,8\%$ en 2020 versus nuevamente el promedio de 2017-2019—, pero con diferencias notables: fuerte dinamismo de los dos nuevos BMD y parcialmente del BASD, pero rezago de los bancos africano, europeo y latinoamericanos.

En el caso de los países latinoamericanos, la escasa dinámica del financiamiento del BID y del CAF-Banco de Desarrollo de América Latina contrasta con su comportamiento durante la crisis previa, como lo indica la tabla 3. La falta de capitalización de estas entidades es su restricción principal y refleja las desafortunadas crisis políticas que las afectan: la elección de un presidente proveniente de Estados Unidos en 2020, en el primer caso, en contra de la tradición histórica y con la oposición de un grupo importante de países de la región, y los escándalos que llevaron a la renuncia del presidente del CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, en marzo de 2021, y la fuerte división política que rodeó la elección de su nuevo presidente.

En contraste con estas tendencias, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), que se ha transformado en el segundo proveedor de financiamiento a su subregión, después del BID, tuvo un comportamiento dinámico, gracias a la capitalización que había sido aprobada a fines de 2019 y se hizo efectiva a comienzos de 2020. A su vez, el Banco Mundial tuvo un comportamiento muy dinámico hacia América Latina y el Caribe, de hecho superior al del conjunto del financiamiento otorgado por la institución y solo ligeramente inferior al crecimiento de su financiamiento a la región durante la crisis del Atlántico Norte.

Tabla 3: Créditos de los bancos multilaterales de desarrollo a América Latina y el Caribe, promedios anuales en millones de dólares (2006-2020)

	2006- -2008	2009- -2010	Variación	2017- -2019	2020	Variación
Grupo del Banco Mundial	5 041	13 969	177,1%	5 321	13 474	153,2%
Banco Interamericano de Desarrollo	8 733	13 986	60,1%	13 791	14 511	5,2%
CAF-Banco de Desarrollo de América Latina	6 692	9 852	47,2%	12 977	14 147	9,0%
Banco Centroamericano de Integración Económica	2 183	1 380	-36,8%	2 336	3 459	48,1%
Total	22 649	39 186	73,0%	34 426	45 591	32,4%

Fuente: Datos de los distintos bancos.

Cooperación tributaria internacional

Uno de los temas centrales de la agenda económica mundial en los últimos años ha sido el fortalecimiento de la cooperación tributaria internacional. La indignación en todo el mundo por los impuestos bajos o nulos que pagan algunas de las mayores empresas multinacionales provocó debates en varios Parlamentos y fuertes críticas de las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación. A la vista de este atropello y de las necesidades fiscales crecientes generadas por la crisis del Atlántico Norte, en 2012, el G20 encargó a la OCDE la responsabilidad de diseñar alternativas para poner fin a estos abusos. Para facilitar la participación de los países en desarrollo en este proceso, la OCDE creó el Marco Inclusivo de *base erosion and profit shifting* (Beps), en el cual participan cerca de 140 países.

La elusión y evasión tributarias de las principales multinacionales se lleva a cabo en forma bastante simple: utilizan su red de filiales, cada una de las cuales se considera una empresa independiente para propósitos fiscales, a declarar sus beneficios en jurisdicciones donde los impuestos son bajos o en paraísos fiscales, incluso si la empresa no ejerce allí sus principales actividades. Para ello, utilizan “precios de transferencia” para las

transacciones entre la matriz y las filiales o entre estas últimas. Aunque las normas sobre precios de transferencia indican que deben ser similares a los que caracterizan transacciones en el mercado, esto es imposible cuando las transacciones involucran activos intangibles, en particular los relacionados con los derechos de propiedad intelectual y marcas comerciales. Además, el deseo de atraer inversiones de las multinacionales ha generado una competencia fiscal entre países, a través de la reducción de las tasas impositivas y el otorgamiento de otros beneficios³⁷. El efecto de estos incentivos para generar más inversión real en países con bajos niveles de tributación es limitado, según investigaciones del FMI³⁸.

Como resultado, se estima que el 40% de las ganancias de las multinacionales se desvían hacia países o ubicaciones con impuestos bajos o nulos. Las estimaciones del FMI indican que los países de la OCDE han perdido más de 400 mil millones de dólares en ingresos por impuestos corporativos y los países fuera de la OCDE, más de 200 mil millones de dólares, los cuales representan, sin embargo, una proporción más alta en relación con el PIB³⁹. A esto se suma la desviación de las rentas personales hacia los paraísos fiscales. Los efectos adversos de todas estas prácticas sobre la

37. Para un análisis detallado de estos temas, cfr. International Monetary Fund (IMF), *Fiscal Policy and Long-term Growth*, Washington, jun. 2015 (IMF Policy Paper), disponible en: <https://tinyurl.com/yp2bsrsm>, acceso en: 5 ago. 2021; International Monetary Fund (IMF), *Corporate Taxation in the Global Economy*, Washington, mar. 2019 (IMF Policy Paper), disponible en: <https://tinyurl.com/k67m7e>, acceso en: 5 ago. 2021; Valpy FitzGerald y Erika Dayle Siu, “The Effects of International Tax Competition on National Income Distribution”, en José Antonio Ocampo (ed.), *International Policy Rules and Inequality: Implications for Global Economic Governance*, Nueva York, Columbia University Press, 2019, cap. 9; José Antonio Ocampo y Tommaso Faccio, “Taxation of International Investments: The Shifting Landscape”, en Lisa Sachs, Lise Johnson y Jesse Coleman (eds.), *Yearbook on International Investment Law and Policy 2018*, Oxford, Oxford University Press, 2019; Emmanuel Saez y Gabriel Zucman, *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*, Nueva York, W. W. Norton, 2019.
38. International Monetary Fund (IMF), *Fiscal Policy and Long-term Growth*, Washington, jun. 2015 (IMF Policy Paper), disponible en: <https://tinyurl.com/yp2bsrsm>, acceso en: 5 ago. 2021.
39. Ernesto Crivelli, Rudd A. de Mooij y Michael Keen, *Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries*, mayo 2015 (IMF Working Paper, WP/15/118), disponible en: <https://tinyurl.com/3zzuuptb>, acceso en: 5 ago. 2021.

desigualdad en la distribución de ingresos son monumentales, tanto en nivel nacional como internacional.

Las soluciones en profundidad deben incluir tres elementos, según lo propuesto por la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (Icric; del inglés, Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation)⁴⁰. El primero y más radical es la tributación consolidada de las multinacionales, que luego serían consideradas como una sola empresa para efectos tributarios. Esto implicaría que sus ingresos serían consolidados y el uso de precios de transferencia eliminado. Las ganancias globales y los impuestos asociados se asignarían geográficamente de acuerdo con factores objetivos, como ventas, empleo, uso de recursos naturales y usuarios digitales. Hay alternativas más simples que han propuesto los países en desarrollo y que se presentan más adelante. El segundo elemento sería la introducción de una tasa impositiva *efectiva* mínima sobre la renta corporativa global. Las tarifas nacionales, así como las aplicables a la renta personal, estarían sujetas a la legislación nacional. El tercero sería la creación de un registro único de activos globales, físicos y financieros, con información sobre las personas que son sus beneficiarios finales, y que podrían construirse sobre la base de los registros de propiedad inmobiliaria y financiera que ya existen en muchos países.

Los primeros resultados del proyecto Beps, anunciados en 2015 y 2016, fueron la mejora en el intercambio de información entre las autoridades tributarias y la obligación de las grandes multinacionales de presentar informes sobre dónde obtienen sus ganancias y pagan impuestos, país por país. Desafortunadamente, esta obligación solo se aplica a las grandes multinacionales y los informes no están disponibles para las autoridades de muchos países en desarrollo. Tampoco son públicos, lo que priva a la sociedad civil y a los medios de comunicación de una herramienta de transparencia esencial.

El segundo resultado inicial del proceso Beps fue la mejora de las normas tributarias transfronterizas a través de una Convención Multilateral,

40. Icric Documents, disponible en: <https://tinyurl.com/4p6e22un>, acceso en: 5 ago. 2021.

que enmienda efectivamente los tratados bilaterales existentes⁴¹. Esta convención introdujo dos reglas fundamentales. La primera es una cláusula de abusos a los tratados, que permite a las autoridades tributarias evaluar la “sustancia económica” de una transacción y los ingresos que genera, y cuestionar la caracterización que de ella hace la multinacional si la autoridad tributaria competente considera que la empresa hizo la transacción para evitar el pago de impuestos. La segunda es la revisión de la caracterización de un establecimiento como “permanente”, lo que amplía la capacidad de las autoridades para gravar las actividades económicas que se desarrollan dentro de sus fronteras. Esto representa un paso modesto pero bienvenido para trasladar el poder impositivo a los países donde se llevan a cabo las actividades económicas. Desafortunadamente, Estados Unidos no firmó esta convención.

Por otro lado, los desafíos que plantea la economía digital son objeto de debates continuos a partir de las propuestas de la OCDE presentadas al Marco Inclusivo a comienzos de 2019⁴². Vale la pena resaltar que, en ausencia de un consenso internacional sobre los efectos tributarios de la economía digital, varios países europeos –entre ellos Austria, Francia, Italia y el Reino Unido– han introducido impuestos a los servicios digitales. Otros, incluso no europeos, están considerando obligar a las empresas como Uber o Netflix a pagar impuestos sobre las utilidades que obtienen por los servicios prestados en su territorio. Estas acciones han sido percibidas por Estados Unidos como discriminatorias contra las multinacionales digitales estadounidenses. Aunque se trata de iniciativas importantes, las empresas digitales no deberían ser el único objetivo de la reforma, dado que hay cada vez más empresas que utilizan tecnologías digitales como parte de sus prácticas comerciales habituales.

41. Convención Multilateral para Aplicar las Medidas Relacionadas con los Tratados Fiscales para Prevenir la Erosión de las Bases Imponibles y el Traslado de Beneficios, París, 2016, disponible en: <https://tinyurl.com/uynets74>, acceso en: 5 ago. 2021. Esta convención se abrió a la firma el 24 de noviembre de 2016 y entró en vigor el 1^{er} de julio de 2018.

42. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, *Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy: Public Consultation Document*, [S.l.], 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/kfrbjpuf>, acceso en: 5 ago. 2021.

La propuesta de la OCDE para las negociaciones en curso se basa en dos pilares. El primero es establecer, para efectos tributarios, qué porcentaje de las utilidades debe destinarse a las jurisdicciones donde se ubican la producción o los clientes de las multinacionales. Sin embargo, la propuesta sobre este tema no es suficientemente ambiciosa ni equitativa, ya que los beneficios que se redistribuirían internacionalmente se limitarían a una parte “residual”, que la empresa diferenciaría de los beneficios básicos o “rutinarios”. Esta diferenciación es inapropiada porque los beneficios de las multinacionales se derivan de sus actividades *globales*. Peor aún, este principio solo se aplicaría a las grandes multinacionales y la asignación de estos beneficios a países individuales dependería únicamente del volumen de ventas, excluyendo el empleo u otros factores que favorecerían a los países en desarrollo. El segundo pilar es una tasa mínima efectiva de impuesto sobre la renta para las empresas de todo el mundo.

Uno de los elementos interesantes del debate reciente ha sido la participación en estas negociaciones del Grupo de los Veinticuatro (G24), el principal grupo de países en desarrollo en las discusiones del FMI y el Banco Mundial. Los puntos de vista de estos países se han vinculado al primer pilar. Han propuesto un sistema que garantice que las empresas que llevan a cabo actividades digitales tengan “presencia económica” para fines tributarios en determinado país, aún si no tienen presencia física, y que el sistema adoptado sea equitativo y simple. Este sistema podría ser la estimación de los beneficios sobre el valor de las transacciones realizadas, según el tipo de transacción, de acuerdo con los márgenes que tienen la empresa a nivel global. También se han opuesto a la propuesta de crear un sistema de arbitraje obligatorio para las controversias tributarias, y proponen que el nuevo sistema se centre en la prevención de controversias, manteniendo las competencias nacionales.

El avance más importante en las negociaciones lo dieron los ministros de Hacienda del Grupo de los Siete (G7) en su reunión de junio de 2021⁴³. Propusieron una tasa mínima mundial para las corporaciones de “al menos”

43. G7 Finance Ministers & Central Bank Governors Communiqué, Londres, 5 jun. 2021, disponible en: <https://tinyurl.com/3z6spb7d>, acceso en: 5 ago. 2021.

el 15%. Esa tasa es considerada muy baja por muchos analistas e inferior al 21% que propuso Estados Unidos y al 25% que ha sugerido Icrict y que corresponde a la tasa nominal promedio actual de los países de la OCDE. Por otra parte, en relación con el primer pilar, propusieron un sistema en el cual un 20% del beneficio “residual” estaría sujeto a impuestos en los países donde se generan las ganancias y que se aplicaría a las empresas con ventas superiores a 10 mil millones de dólares y márgenes de beneficio mundiales superiores al 10%. Se estima que ninguna de estas propuestas generaría ingresos adicionales sustanciales, entre otras porque se aplicaría en el segundo caso apenas a unas cien empresas multinacionales. Los países en desarrollo recibirían beneficios mínimos a través de estos acuerdos⁴⁴. Las propuestas deben ser discutidas todavía por el G20 y en el Marco Inclusivo de la OCDE.

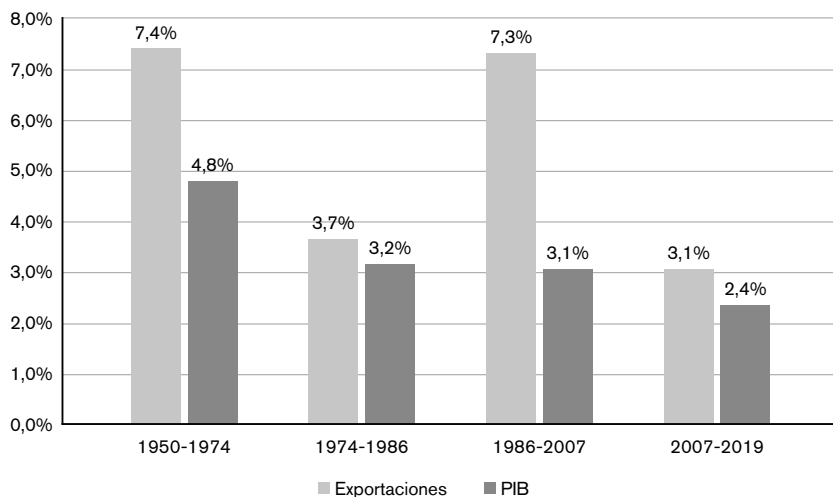
Por último, cabe destacar que la estructura de gobernanza en este campo también merece un debate a fondo. Desafortunadamente, a pesar de su nombre, los países en desarrollo no juegan en igualdad de condiciones en el Marco Inclusivo, no solo porque los principales países desarrollados tienen más recursos humanos, políticos y financieros para hacer prevalecer sus puntos de vista sino también porque la secretaría de la OCDE está compuesta principalmente por expertos de estos países. Por lo tanto, sería deseable volver a la propuesta presentada por el Grupo de los Setenta y Siete (G77) de los países en desarrollo en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de 2015 en Addis Abeba: otorgar el liderazgo en este tema a la ONU, creando un comité intergubernamental que sucedería al actual Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación, y que contaría con un fuerte apoyo técnico.

44. Cfr., al respecto, José Antonio Ocampo y Tommaso Faccio, “Un Acuerdo Fiscal Global para los Ricos, No para los Pobres”, *Project Syndicate*, 11 jun. 2021, disponible en: <https://tinyurl.com/e9n7tcht>, acceso en: 5 ago. 2021.

Crisis del comercio internacional

A pesar de la decisión adoptada durante la crisis del Atlántico Norte de no utilizar el proteccionismo para mitigar sus efectos nacionales y de la rápida recuperación que experimentó China, la dinámica del comercio mundial se vio afectada de manera significativa. El auge que tuvo lugar desde mediados de la década de 1980, que había llevado a un crecimiento promedio anual del 7,3% en el volumen comercial mundial en 1986-2007 –un ritmo similar al del auge de 1950-1974–, fue sucedido por un crecimiento de solo 3,1% en 2007-2019, el más lento desde la Segunda Guerra Mundial (gráfico 4).

GRÁFICO 4: *Crecimiento anual del producto interno bruto y del comercio mundiales (1950-2019)*

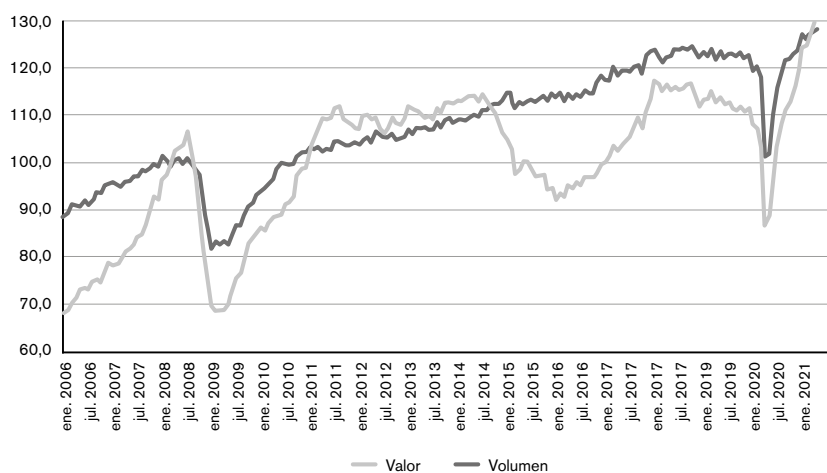


Fuente: Organización de las Naciones Unidas (ONU) hasta 2007; Fondo Monetario Internacional (FMI) desde entonces.

El gráfico 5 muestra la dinámica mensual del volumen y el valor del comercio internacional desde el 2006, de acuerdo con las estimaciones periódicas de la antigua oficina de planificación holandesa: CPB Nether-

lands Bureau. Como se puede apreciar, hubo una caída fuerte al comienzo de la crisis del Atlántico Norte, pero también un repunte rápido, de tal manera que el comercio recuperó los niveles previos a la crisis a fines de 2010. La acción coordinada del G20 para evitar medidas proteccionistas fueron importantes a este respecto. Sin embargo, como ya lo señalé, la recuperación no se tradujo en un nuevo período de rápida expansión: de hecho, con base a los datos de base para elaborar este gráfico, se puede estimar que el ritmo anual de crecimiento del volumen de comercio fue de 2,0% al año en 2007-2019 y 2,2% en 2011-2019, más bajas que las estimaciones del FMI que se incluyen en el gráfico 4.

GRÁFICO 5: Evolución del comercio internacional, índices, 1^{er} semestre de 2008=100 (2006-2021)



Fuente: Estimado con datos de CPB Netherlands Bureau, *World Trade Monitor*, disponible en: <https://tinyurl.com/3h28nty>, acceso en: 5 ago. 2021.

A esta desaceleración se suman los problemas institucionales que habían comenzado a afectar el comercio mundial antes de la crisis de la COVID-19 y que pueden seguirlo haciendo en los próximos años. Desde el punto de vista del sistema multilateral, la peor amenaza es la que está experimentando el sistema de solución de controversias –de diferencias, según la

terminología oficial— de la OMC como consecuencia de la suspensión de su órgano de apelaciones el 11 de diciembre de 2019, por la objeción de Estados Unidos al nombramiento de nuevos miembros. La raíz de este problema son las objeciones de ese país a las decisiones del órgano, especialmente, según su punto de vista, porque se utilizan como “precedente” una acusación que incluso expertos de ese país consideran infundadas⁴⁵. Otras objeciones se refieren a los puntos de vista de dicho órgano sobre el uso de protecciones contingentes por parte de Estados Unidos, en particular de las medidas *antidumping*, un mecanismo que utiliza activamente dicho país. La oposición a este órgano es peculiar, ya que Estados Unidos se ha beneficiado de algunas de sus decisiones, por ejemplo, las que se relacionan con los subsidios europeos a Airbus.

Las negociaciones para restablecer un sistema efectivo de solución de controversias son lideradas por los países europeos, pero Estados Unidos ha sido inflexible en su rechazo a estas propuestas en los últimos años. El mundo corre, por lo tanto, el riesgo de perder el mejor instrumento de solución de controversias del sistema multilateral y uno crucial para garantizar que los países cumplan con las normas de la OMC. Es un mecanismo que ha sido utilizado por un amplio número de países desarrollados y en desarrollo, aunque no tanto por los países más pobres.

Más allá de la crisis de la OMC, el otro problema complejo que enfrenta el comercio internacional es el uso unilateral de medidas comerciales por parte de Estados Unidos. Estas medidas fueron usadas en forma muy activa bajo la administración Trump, en algunos casos con objetivos geopolíticos —sanciones para las empresas que comercian con Venezuela e Irán, entre otros países. El más crítico caso es, sin embargo, la llamada “guerra comercial” con China, que busca objetivos que son en parte legítimos —poner freno a posibles violaciones a las normas de propiedad intelectual por parte de China—, pero también otros que carecen de una justificación

45. Cfr. el excelente análisis crítico de las posiciones de Estados Unidos de Simon Lester y James Bacchus, “Of Precedent and Persuasion: The Crucial Role of an Appeals Court in WTO Disputes”, *Free Trade Bulletin*, n. 74, 12 sep. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/e3m4jcn3>, acceso en: 5 ago. 2021. El segundo de estos autores es un ciudadano estadounidense que fue uno de los fundadores y presidió el órgano de apelación.

válida —por ejemplo, la afirmación, en algunos momentos, de que China manipula su moneda, una opinión que no está respaldada por los análisis del FMI. Está por verse si estas prácticas van a desaparecer bajo la administración Biden.

La guerra comercial es uno de los factores que ha generado la incertidumbre que rodea a la economía mundial. Las tensiones entre estas dos potencias también pueden generar otros efectos, especialmente sobre el futuro de las tecnologías de la información, entre otras razones por las sanciones contra la empresa china Huawei y la presión de Estados Unidos sobre otros países para que apliquen sanciones similares. En términos más amplios, ese tipo de acciones podría conducir al desarrollo de dos sistemas de tecnología digital paralelos, uno occidental y otro chino, que no interactúan entre sí. Cabe señalar que la guerra comercial también ha generado múltiples e ineficientes desviaciones de comercio. Algunas de estas desviaciones han tenido efectos positivos para algunos países en desarrollo —por ejemplo, la exportación de productos industriales de México a Estados Unidos y las exportaciones de soya y maíz de Argentina y Brasil a China, entre otros—, pero también impactos negativos —el probable *dumping* de algunos productos manufactureros chinos a países que no tienen restricciones a las importaciones del gigante asiático.

En parte como resultado de las restricciones estadounidenses mencionadas, pero también de la expectativa de una desaceleración del crecimiento económico mundial, el comercio internacional comenzó a contraerse a fines de 2019. Además, debido a la caída de los precios de las materias primas, y en particular del petróleo, el valor de las exportaciones mundiales no era mucho más alto en 2019 que en 2011 o incluso que en 2007 (gráfico 5).

Además de estos problemas, la crisis de la COVID-19 generó una importante contracción inicial del comercio internacional asociada, en particular, por las disrupciones en las cadenas de valor, que han sido la principal fuente de crecimiento del comercio internacional durante las últimas décadas. La crisis también generó una caída de la inversión en capital fijo, la cual es bastante intensiva en equipos producidos en otros países, así como problemas asociados con interrupciones en el transporte internacional y

las oficinas de aduanas. En el área de servicios, las aerolíneas y el turismo se vieron dramáticamente afectados. A su vez, algunos precios de las materias primas se derrumbaron, en particular los productos energéticos —especialmente el petróleo— y, en los primeros meses de la crisis, los de metales básicos.

La OMC⁴⁶ estimó inicialmente que el volumen del comercio mundial disminuiría en 2020 un 13% en el escenario básico y 32% en el más pesimista. El gráfico 5 indica que la contracción fue muy fuerte en marzo y, en particular, en abril y mayo, en cuantías similares al primer escenario de la OMC, pero hubo una recuperación muy rápida desde junio y, ya a fines de 2020, se habían alcanzado los niveles previos a la crisis. Esta recuperación estuvo acompañada de un aumento rápido en los precios de materias primas, especialmente de productos diferentes a combustibles. Como un todo, la crisis de la COVID-19 tuvo efectos muy inferiores sobre el comercio internacional que la del Atlántico Norte. Está por verse, sin embargo, cuál será el efecto de largo plazo, especialmente sobre las cadenas de valor⁴⁷.

Vale la pena resaltar que también ha habido desarrollos positivos en el comercio internacional en los últimos años. Incluyen el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP; del inglés, Trans-Pacific Partnership), que se lanzó a pesar de la decisión de Estados Unidos de retirarse del convenio. A esto podríamos agregar el acuerdo al cual llegaron, en noviembre de 2019, quince países asiáticos para constituir la Asociación Económica Integral Regional (RCEP; del inglés, Regional Comprehensive Economic Partnership), que promete ser la mayor zona de libre comercio del mundo. La firma del acuerdo entre el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la UE en junio de 2019 debe añadirse a esta lista, pero es-

46. World Trade Organization (WTO), “Trade Set to Plunge as COVID-19 Pandemic upends Global Economy”, *wto.org*, 8 abr. 2020, disponible en: <https://tinyurl.com/3dvjk2sf>, acceso en: 5 ago. 2021.

47. Véase un interesante análisis del futuro de las cadenas de valor realizado por The Economist Intelligence Unit que sostiene que el efecto principal es que se acortará. Cfr. The Economist Intelligence Unit, *The Great Unwinding: COVID-19 and the Regionalisation of Global Supply Chains*, [S.l.], mayo 2020, disponible en: <https://tinyurl.com/bkhwxnjb>, acceso en: 5 ago. 2021.

tá aún pendiente de ratificación y enfrenta las tensas controversias entre Brasil y algunos países europeos por la falta de protección de Brasil a los bosques amazónicos.

La defensa del multilateralismo en el comercio, sobre todo de la OMC y de su sistema de solución de controversias, y el fuerte rechazo de la utilización de medidas comerciales unilaterales deben ser claramente parte de la agenda de desarrollo global en la era pos-COVID. Como parte de esa agenda, también es deseable que existan excepciones a los derechos de propiedad intelectual asociados a las vacunas contra la COVID-19, de manera similar a las adoptadas en 2001 para proteger la salud pública; este es un tema que se encuentra en la agenda de la OMC al momento de escribir este capítulo. Por último, hay varios temas pendientes en su agenda que necesitan ser abordados, en particular los relacionados con los efectos de las nuevas tecnologías en el comercio y la relación entre las agendas comercial y ambiental, así como temas antiguos, entre los que se destaca la relación entre las normas multilaterales y las establecidas por la plétora de acuerdos de libre comercio bilaterales y plurilaterales.

Conclusiones

Este ensayo sostiene que la cooperación económica internacional durante la crisis de la COVID-19 ha sido más débil que durante la crisis del Atlántico Norte de 2008-2009. Esto contrasta con las políticas económicas internas más agresivas adoptadas por los países desarrollados. En términos de cooperación financiera, se destacan como elementos positivos las facilidades de financiamiento de emergencia del FMI que se han puesto a disposición de un gran número de países y el incremento de los préstamos del Banco Mundial y los BMD de origen asiático. En contraste, el veto estadounidense a la emisión de DEG del FMI en 2020, afortunadamente corregido en 2021, y la falta de una decisión del G20 de capitalizar los BMD se destacan como características negativas. Las negociaciones de cooperación tributaria internacional han avanzado, especialmente en 2021, pero los beneficios esperados son limitados, especialmente para los países en desarrollo. Fi-

nalmente, aunque la recuperación del comercio internacional fue rápida, la crisis de la OMC y las tensiones que el comercio internacional se enfrentaba antes de la crisis se destacan como la característica más problemática de la cooperación económica internacional.

Los desafíos del sistema internacional: hacia una nueva gobernanza para el desarrollo sostenible¹

ALICIA BÁRCENA²

Introducción

Los contornos de la salida de la crisis de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) aún no están claramente definidos. Sin que exista todavía una estrategia explícitamente delineada por los gobiernos sobre la recuperación —más allá de las medidas paliativas—, la pandemia ha contribuido a derribar algunos mitos y a poner en evidencia algunas fracturas del sistema internacional. El mito que ha caído de manera más impactante es el de la austeridad fiscal y la visión negativa de los déficits y la política fiscal. Previamente, la gran recesión de 2008 —crisis financiera que golpeó intensamente, sobre todo, a las economías de Estados Unidos y Europa— había renovado el interés en una política fiscal y monetaria más

1. La secretaria ejecutiva agradece a José Gabriel Porcile, director de la oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) en Montevideo, por sus contribuciones a este capítulo.
2. Bióloga mexicana de la Universidad Nacional Autónoma de México (Unam), con una maestría en administración de la Universidad Harvard, Estados Unidos, y una maestría en ecología de la Unam. Actualmente, es secretaria ejecutiva de la Cepal. Previamente, se desempeñó como secretaria general adjunta de Gestión en la sede de la Organización de las Naciones Unidas (onu), en Nueva York, Estados Unidos, jefa de gabinete y jefa adjunta de gabinete del secretario general Kofi Annan, como subsecretaria de Medio Ambiente y directora general del Instituto Nacional de Pesca (Inapesca) de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, México. Ha sido investida doctora *honoris causa* por la Universidad de Oslo, Noruega, en septiembre de 2014, por la Universidad de La Habana, Cuba, en marzo de 2016, y por la Unam, en septiembre de 2019.

expansiva. Sin embargo, subsistían mensajes de alarma en el mundo de la ortodoxia económica acerca de la existencia de un valor crítico de la relación entre deuda pública y producto interno bruto (PIB) a partir del cual el crecimiento económico se vería comprometido y los niveles de inflación se volverían explosivos. La pandemia generó marcados aumentos de los déficits públicos y de la relación entre deuda y PIB en muchos países, sin que se observara ninguno de esos efectos. Por el contrario, el activismo fiscal fue importante para reducir las consecuencias no solo sociales sino también económicas de la pandemia. Aun los viejos guardianes de la ortodoxia fiscal se vieron obligados a reformular sus recetas, en algunos casos radicalmente. El cambio de actitud y la caída de los mitos derivaron de situaciones tan dramáticas y con costos humanos y económicos tan elevados como la crisis de 2008 y la pandemia de COVID-19, confirmando así la conocida afirmación de John Maynard Keynes de que lo difícil no es aceptar las nuevas ideas, sino verse libre de las viejas.

El segundo mito que cayó fue la idea de que habría islas de seguridad y calma en un mundo altamente inestable e incierto, en el que el hambre, la pobreza y el subdesarrollo golpean a un enorme porcentaje de la población mundial. La pandemia mostró que las desigualdades de acceso a la vacunación y la precariedad de los sistemas de salud de muchas economías en desarrollo podían convertirse en una amenaza para el éxito de la lucha contra la pandemia en los países desarrollados. Las personas desprotegidas permanecen expuestas al contagio, con la posibilidad de que surjan nuevas cepas del virus, las que más temprano que tarde se expandirán por el mundo. Dadas las asimetrías en el acceso a la salud, los países desarrollados tienen sobre sí la espada de Damocles de la vulnerabilidad de los menos favorecidos.

La pandemia ha puesto en primer plano la necesidad de un debate frontal sobre los problemas que genera la desigualdad. La magnitud del impacto depende no solo del virus sino también de las desigualdades de acceso a la prevención y el tratamiento. En una entrevista reciente, el doctor Paul Farmer, de la Facultad de Medicina de la Universidad Harvard, expresó muy claramente su idea de por qué los efectos de la pandemia han sido tan dolorosos, al afirmar que resulta muy dudoso atribuirle al virus toda

la culpa, cuando los seres humanos somos los arquitectos de desigualdades tan impactantes³. Lo que se observa es, entonces, la manifestación aguda de una enfermedad crónica, asociada a problemas estructurales y a los marcados desequilibrios que estos generan.

De forma consistente con esa mirada, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) ha argumentado que la respuesta a la pandemia debe ser una recuperación transformadora que aborde los problemas estructurales de la economía mundial: lento crecimiento del producto y del comercio; desigualdad en aumento y entre los países – con su consecuente impacto en la inestabilidad política y la rivalidad geopolítica–, y la destrucción del medio ambiente, con señales alarmantes como la extinción de especies, la contaminación de mares y ríos y el cambio climático.

Este capítulo se organiza de la siguiente manera. En la primera sección, se resumen brevemente algunas evidencias sobre los desequilibrios asociados a los problemas estructurales mencionados en la introducción; en la segunda y tercera sección, se ofrece un marco analítico en que se representan de forma estilizada estos problemas y se simulan algunos escenarios, y, en la cuarta sección, se abordan las implicaciones de este marco para redefinir nuevas formas de gobernanza mundial. Esta redefinición es urgente, ya que los problemas estructurales previos a la pandemia reflejaban cierto tipo de gobernanza mundial que agudizaba las desigualdades. Bajo esas reglas, que Rodrik⁴ llamó “hiperglobalización”, las asimetrías entre el centro y parte de la periferia se ampliaron en muchos casos⁵, el

3. “Atribuirle todo el crédito al virus es una proposición muy dudosa cuando los humanos han sido los arquitectos de desigualdades tan marcantes.” Cfr. la entrevista en Sonia Epstein, “Irrigating the Clinical Desert: Paul Farmer on the Chronic Roots of Acute Health Crises”, *Harvard Medical School*, 23 jun. 2021, disponible en: <https://tinyurl.com/2uaubext>, acceso en: 5 ago. 2021.
4. Dani Rodrik, “Populism and the Economics of Globalization”, *Journal of International Business Policy*, vol. 1, n. 1-2, pp. 12-33, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/84w5b2s7>, acceso en: 5 ago. 2021.
5. La excepción, por supuesto, es China y otras economías asiáticas que tuvieron políticas económicas, industriales y tecnológicas muy distintas a las de las recetas ortodoxas. El análisis de esas políticas escapa al propósito de este capítulo.

mundo del trabajo perdió poder de negociación y el sector financiero se expandió sin tener como contrapartida un aumento similar en la inversión.

Para redefinir el patrón de crecimiento hacia uno compatible con el desarrollo sostenible –tal como se expresa en los objetivos de desarrollo sostenible (ods) de la Agenda 2030–, es preciso redefinir –nacional e internacionalmente– las reglas del juego; ello supone nuevas alianzas y coaliciones, abandonar los mitos y redefinir los paradigmas intelectuales en función de lo que se piensa sobre el bienestar y el desarrollo. La crisis, con sus dolorosos efectos en la sociedad, abre una ventana de oportunidad que debe aprovecharse sin dilaciones, antes de que retornen las viejas ideas que fueron el sostén de un sistema crecientemente asimétrico.

Las tres crisis estructurales previas a la pandemia

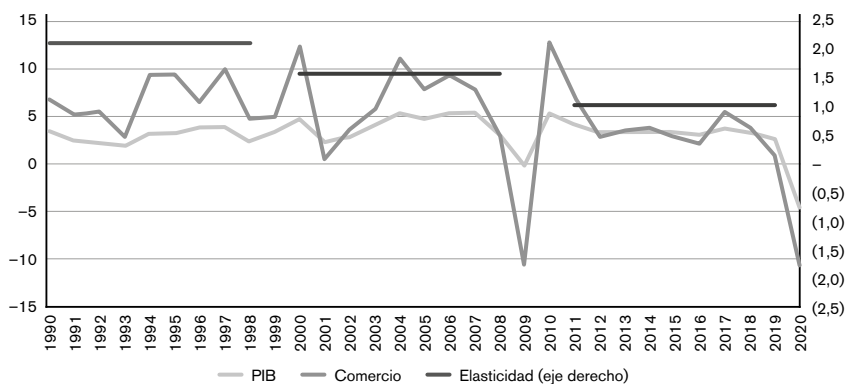
La crisis de la pandemia golpea una economía mundial que ya mostraba un crecimiento lento y que nunca se recuperó totalmente de la crisis de 2008. Esto es así tanto para la economía mundial (véase el gráfico 1) como para las economías de América Latina y el Caribe (véase el gráfico 2). En 2020, la economía de la región experimentó su mayor contracción desde 1900 (–6,8%) y el peor desempeño de las regiones en desarrollo. Esto supone una nueva década perdida para la región, que se suma a la que se perdió luego de la crisis de la deuda externa en los años 1980. En el mediano plazo antes de la crisis, el crecimiento promedio de América Latina y el Caribe fue de solo el 0,3% y el crecimiento por habitante fue negativo en el sexenio 2014-2019.

La segunda gran crisis estructural es la relativa a la desigualdad⁶. El “elefante” de Branko Milanovic ha recibido gran atención, pero no menos

6. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *La Ineficiencia de la Desigualdad*, Santiago (Chile), 2018 (LC/SES.37/3-P), disponible en: <https://tinyurl.com/k5wzzk3k>, acceso en: 5 ago. 2021; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Construir un Nuevo Futuro: Una Recuperación Transformadora con Igualdad y Sostenibilidad*, Santiago, 2020 (LC/SES.38/3-P/Rev.1), disponible en: <https://tinyurl.com/49vs5cvt>, acceso en: 5 ago. 2021.

sugere que el mensaje que transmite la “jirafa” de Martin Ravallion⁷, que muestra la gran concentración de los beneficios de la globalización en el 1% más rico de la distribución mundial del ingreso (gráfico 3). Muchos observadores han señalado que esta concentración contribuye a la percepción de que el juego económico es un juego con cartas marcadas a favor de los actores que son más poderosos. El poder de veto del capital financiero, con su capacidad de premiar o castigar las políticas que les son más o menos favorables, ha contribuido a la debilidad de los sindicatos y a la erosión del Estado de bienestar. La pérdida de legitimidad de las democracias y sus elencos políticos es una de las consecuencias de estos niveles tan altos de desigualdad⁸.

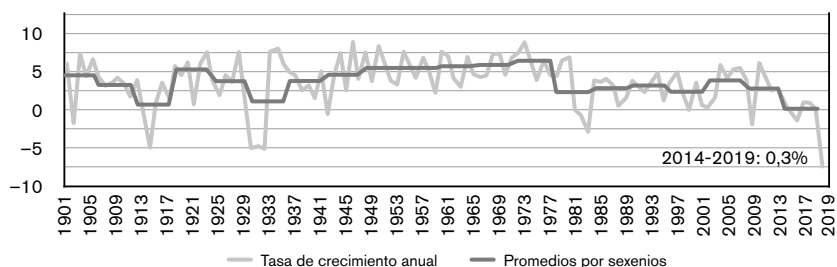
GRÁFICO 1: Evolución del comercio y del producto interno bruto mundial, en porcentaje (1990-2020)



Fuentes: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Construir un Nuevo Futuro: Una Recuperación Transformadora con Igualdad y Sostenibilidad*, Santiago, 2020, p. 25 (LC/SES.38/3-P/Rev.1), disponible en: <https://tinyurl.com/49vs5cvt>, acceso en: 5 ago. 2021, sobre la base de Maddison Project Database, 2020, disponible en: <https://tinyurl.com/49svz324>, acceso en: 5 ago. 2021; Jutta Bolt y Jan Luiten van Zanden, *Maddison Style Estimates of the Evolution of the World Economy. A New 2020 Update*, oct. 2020, disponible en: <https://tinyurl.com/yw2tn5d>, acceso en: 5 ago. 2021; cifras oficiales.

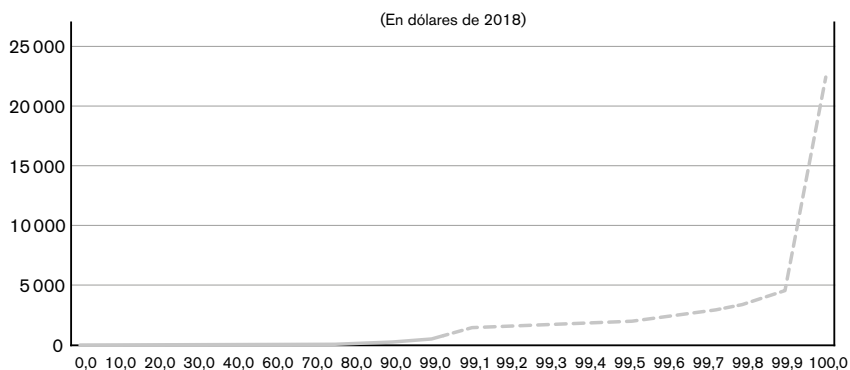
- Martin Ravallion, “Inequality and Globalization: A Review Essay”, *Journal of Economic Literature*, vol. 56, n. 2, pp. 620-642, jun. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/tk3paayj>, acceso en: 5 ago. 2021.
- Larry Diamond, “Facing up to the Democratic Recession”, *Journal of Democracy*, vol. 26, n. 1, pp. 141-155, ene. 2015, disponible en: <https://tinyurl.com/dmwyx6re>, acceso en: 5 ago. 2021.

GRÁFICO 2: Tasa de crecimiento anual del producto interno bruto y promedios por sexenios, en América Latina y el Caribe, en porcentaje (1901-2019)



Fuentes: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) sobre la base de Maddison Project Database, 2020, disponible en: <https://tinyurl.com/49svz324>, acceso en: 5 ago. 2021; Jutta Bolt y Jan Luiten van Zanden, *Maddison Style Estimates of the Evolution of the World Economy: A New 2020 Update*, oct. 2020, disponible en: <https://tinyurl.com/ywc2tn5d>, acceso en: 5 ago. 2021; cifras oficiales.

GRÁFICO 3: Crecimiento del ingreso real anual por adulto, por decil y percentil de ingresos en la distribución mundial, en dólares de 2018 y porcentajes de la población mundial (1990-2016)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Construir un Nuevo Futuro: Una Recuperación Transformadora con Igualdad y Sostenibilidad*, Santiago, 2020, p. 29 (LC/SES.38/3-P/Rev.1), disponible en: <https://tinyurl.com/49vs5cvt>, acceso en: 5 ago. 2021, sobre la base de World Inequality Database, disponible en: <https://wid.world>, acceso en: 5 ago. 2021.

Al igual que la pandemia, la desigualdad mundial también envía mensajes a las élites de los países desarrollados y en desarrollo, a saber, que no

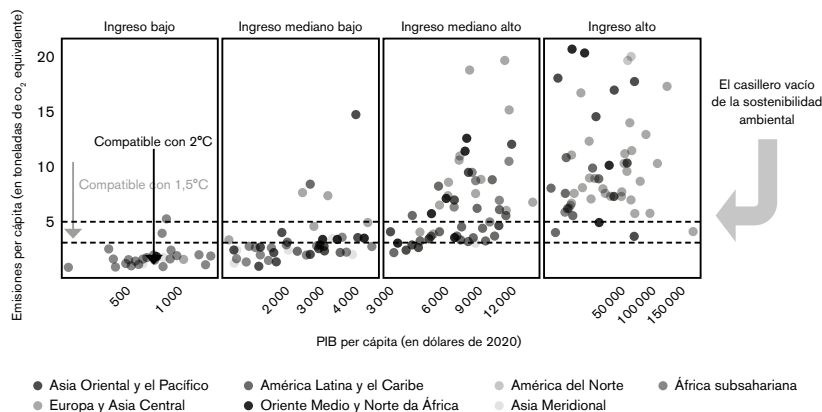
es posible aislar el bienestar de una pequeña parte de la humanidad de las condiciones de vida de la mayoría. Los problemas crecientes de absorción de los flujos migratorios tensionan cada vez más las capacidades institucionales y los sistemas políticos de los países desarrollados. Más aún, los problemas que parecían confinados a las sociedades en desarrollo, como la desigualdad de ingresos y educación, pobreza, heterogeneidad, precarización y fragmentación del mercado de trabajo, aparecen ahora con fuerza en países desarrollados. El concepto de desarrollo en transición, que la Cepal y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han propuesto, busca captar la nueva naturaleza de los problemas del desarrollo que surgen con el predominio de la hiperglobalización. En este nuevo mundo, la correlación entre ingreso per cápita y desarrollo se ha debilitado, y eso es especialmente cierto en países recientemente “graduados”, muchos de los cuales han caído en la llamada trampa del ingreso medio⁹.

Finalmente, la crisis ambiental exige una atención urgente a la trayectoria de crecimiento que debería seguir la economía mundial en su proceso de recuperación y, en el caso de las economías en desarrollo, a sus esfuerzos por aproximarse a los niveles de ingreso per cápita de las economías desarrolladas. Si se recuperara la trayectoria previa de emisiones y las economías rezagadas siguieran el camino de las que hoy son desarrolladas, los niveles de emisión de gases de efecto invernadero sobrepasarían en mucho los límites necesarios para evitar que el aumento de la temperatura terrestre supere los 2°C (gráfico 4).

En otras palabras, la convergencia tan necesaria de ingresos per cápita y capacidades tecnológicas entre los países centrales y los periféricos no debería basarse en los mismos patrones de producción y consumo que siguieron los países exitosos en reducir las brechas, como el Japón, la República de Corea y China. Si la desigualdad se presenta como el principal obstáculo o amenaza política a la continuidad del desarrollo, la destrucción del medio ambiente se presenta como su principal limitante en términos físicos.

9. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) *et al.*, *Perspectivas Económicas de América Latina 2019: Desarrollo en Transición*, París, OECD Publishing, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/y2zpfy63>, acceso en: 5 ago. 2021.

GRÁFICO 4: *El otro casillero vacío: producto interno bruto per cápita y emisiones de gases de efecto invernadero per cápita en el mundo, en dólares de 2010 y en toneladas de dióxido de carbono equivalente (2017)*



Fuentes: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, *Construir un Nuevo Futuro: Una Recuperación Transformadora con Igualdad y Sostenibilidad*, Santiago, 2020, p. 34 (LC/SES.38/3-P/Rev.1), disponible en: <https://tinyurl.com/49vs5cvt>, acceso en: 5 ago. 2021, sobre la base de Johannes Gütschow et al., “The PRIMAP-hist National Historical Emissions Time Series”, *Earth System Science Data (ESSD)*, vol. 8, pp. 571-603, 2016, disponible en: <https://tinyurl.com/j9mkn5sp>, acceso en: 5 ago. 2021; World Bank, *World Development Indicators*, Washington, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/vw7rkcu2>, acceso en: 5 ago. 2021.

Fernando Fajnzylber¹⁰ había identificado en la trayectoria del desarrollo latinoamericano un “casillero vacío”, en el cual se combina el crecimiento con la igualdad. En el gráfico 4, se muestra que la economía mundial también presenta un “casillero vacío”, aquel en el que un alto ingreso per cápita se combinaría con bajas emisiones, lo que dinámicamente implica el desacople entre crecimiento del PIB y aumento de las emisiones. Ambos casilleros tienen algo en común: la necesidad de construir capacidades tecnológicas endógenas en la periferia, que garanticen una competitividad basada en el conocimiento y la innovación, y no en los bajos salarios —el

10. Fernando Fajnzylber, *Industrialization in Latin America: From the “Black Box” to the “Empty Box”*, Santiago (Chile), ago. 1990 (Cuadernos de la Cepal, 60) (LC/G.1534-P), disponible en: <https://tinyurl.com/yd475336>, acceso en: 5 ago. 2021.

casillero de Fajnzylber—, y que garanticen una transición hacia energías limpias y procesos menos contaminantes, así como menos intensivos en recursos naturales —el casillero del desarrollo sostenible. El análisis de esta doble función o naturaleza del progreso técnico —factor de competitividad e instrumento de reducción de las emisiones— se retoma al final de la próxima sección.

Un marco analítico para el desarrollo sostenible

La tradición estructuralista reconoce el papel central de las asimetrías internacionales, productivas, tecnológicas y políticas en el desempeño económico relativo de los países¹¹. De forma simplificada, asume que el sistema internacional está compuesto por dos grupos de países, los del centro y los de la periferia. Estos dos grupos se caracterizan por tener capacidades tecnológicas y niveles de ingreso per cápita muy diferentes. El desafío del desarrollo económico, tal como fue percibido en la temprana posguerra, es reducir las diferencias de ingreso per cápita y la brecha tecnológica de la periferia con relación al centro. El desafío del desarrollo en el siglo XXI en América Latina y el Caribe se ha vuelto más complejo: consiste en lograr la reducción de estas brechas siguiendo un sendero sostenible en lo social —con igualdad creciente—, económico —con competitividad y equilibrio externo— y en lo ambiental —preservando los equilibrios del planeta—, respondiendo de esta forma a los tres problemas estructurales superpuestos examinados en la sección anterior.

Si bien la reducción de las brechas continúa siendo una condición para el desarrollo, los contenidos de la transformación productiva del siglo XXI son necesariamente distintos a los del siglo XX. Los sectores líderes, la intensidad y la dirección del progreso técnico, las instituciones de innovación y difusión de tecnología y los patrones distributivos no pueden ser los mismos. Lo que está en juego no es una modificación puntual en

11. Octavio Rodríguez, “Sobre la Concepción del Sistema Centro-Periferia”, *Revista de la Cepal*, n. 3, pp. 203-247, 1977, disponible en: <https://tinyurl.com/yhu7y64n>, acceso en: 5 ago. 2021.

la trayectoria de crecimiento, sino un nuevo estilo de desarrollo. La trayectoria productiva anterior ya no es una opción para la convergencia de la periferia.

Para articular las tres dimensiones del desarrollo sostenible –económica, social y ambiental–, se definen tres tasas de crecimiento de equilibrio: la de equilibrio externo (y^E), la de equilibrio social o reducción de la desigualdad (y^S) y la de equilibrio ambiental (y^A).

La tasa de crecimiento con equilibrio externo representa el crecimiento compatible con la cuenta corriente en equilibrio –o con una relación deuda externa-exportaciones¹². Esta es la tasa que tradicionalmente se observa al hablar de convergencia. Depende del crecimiento del centro, porque el crecimiento del centro aumenta la demanda de importaciones desde la periferia, y de la competitividad auténtica, que es la que se logra con el cambio estructural y el progreso técnico¹³. El cambio estructural redefine la elasticidad ingreso de las exportaciones frente a la de las importaciones. Si el cambio estructural permite a la periferia diversificar productos y mercados, y ser más competitiva tanto en su propio mercado como en el mercado externo, con base en el conocimiento y la innovación, entonces se alivia la restricción externa. La preocupación con respecto a la competitividad no es una preocupación mercantilista: la periferia no busca acumular saldos positivos de su cuenta corriente, sino exportar más para poder importar más y así sostener tasas de crecimiento más elevadas, absorbiendo el subempleo y la informalidad en empleos de mayor calidad.

Los países con estructuras productivas muy concentradas en actividades de baja intensidad tecnológica al crecer tienden a generar una alta demanda de importaciones y a beneficiarse en menor proporción del au-

12. Cfr. Robert A. Blecker y Mark Setterfield, *Heterodox Macroeconomics: Models of Demand, Distribution and Growth*, Cheltenham/Northampton (Estados Unidos), Edward Elgar, 2019.

13. A. P. Thirlwall, *Balance of Payments Constrained Growth Models: History and Overview*, Kent, University of Kent, mayo 2011 (School of Economics Discussion Papers, 1111), disponible en: <https://tinyurl.com/4re55awb>, acceso en: 5 ago. 2021; José Antonio Ocampo, “Balance of Payments Dominance: its Implications for Macroeconomic Policy”, en Mario Damill, Martín Rapetti y Guillermo Rozenwurcel (eds.), *Macroeconomics and Development: Roberto Frenkel and the Economies of Latin America*, Nueva York, Columbia University Press, 2016; Robert Blecker y Mark Setterfield, *op. cit.*, 2019.

mento del ingreso en el resto del mundo. Esto hace que su crecimiento se vea limitado por la aparición de desequilibrios en cuenta corriente. Los cambios en la estructura productiva son necesarios para cambiar la relación entre las elasticidades y permitir una tasa más alta de crecimiento sin que la restricción externa le ponga un techo muy bajo a dicha tasa. Para un país latinoamericano imaginario, que representa un agregado de las economías latinoamericanas, la tasa estimada de crecimiento con restricción externa —suponiendo una tasa de crecimiento del resto del mundo del 2,8% al año y sobre la base de las estimaciones disponibles de la elasticidad ingreso de exportaciones e importaciones— es de aproximadamente 1,4% al año¹⁴.

Ahora bien, desde el punto de vista de los equilibrios sociales, las tasas muy bajas de crecimiento no son sostenibles; interesa estimar la tasa de crecimiento mínima necesaria para lograr la sostenibilidad social, suponiendo que al mismo tiempo los gobiernos se abocan a aplicar políticas redistributivas fuertes. Esta tasa es la necesaria para reducir la heterogeneidad estructural absorbiendo el desempleo y el subempleo en la periferia, fortalecer el mercado de trabajo —y el poder de negociación de los trabajadores—, disminuir la desigualdad y consolidar un sistema de protección social compatible con un concepto de igualdad basado en derechos. Los esfuerzos redistributivos son clave para reducir la desigualdad, pero también lo es el crecimiento económico para garantizar el aumento de los empleos formales y de los recursos necesarios para financiar el Estado de bienestar social, una asignatura pendiente en la región.

Finalmente, la tasa de equilibrio ambiental, y^A , es la tasa máxima que respeta los límites del planeta y lo protege para el desarrollo de las futuras generaciones. Esta es la tasa que se ubica sobre la frontera ambiental centro-periferia, que expresa cuánto puede crecer la periferia, dada la tasa de progreso técnico a favor del medio ambiente y dado el crecimiento del centro, sin comprometer el medio ambiente. Esta tasa se puede concebir en términos de un presupuesto mundial de carbono. Cuanto más crezca el centro, menos habrá disponible de ese presupuesto para ser usado en el

14. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *op. cit.*, 2020.

crecimiento de la periferia, y cuanto más permita el progreso técnico el desacople entre crecimiento y las emisiones, más espacio habrá para el crecimiento de la periferia con un mismo presupuesto de carbono. Esta frontera tiene, entonces, un componente clave de innovaciones ambientales y refuerza la necesidad de que dichas innovaciones se generen o difundan en la periferia.

Para que exista desarrollo sostenible, es necesario que se cierren las brechas, y, por lo tanto, $y^E = y^A = y^S$, en que y^S es la tasa a la que las otras dos deben converger. Esto exige políticas de cambio estructural y absorción de nuevas tecnologías ambientales que permitan elevar la competitividad, junto con el cuidado del medio ambiente, al tiempo que se generan empleos de más alta productividad. Estas políticas se resumen en un gran impulso para la sostenibilidad, que sea capaz de elevar la tasa de inversión de manera articulada, de forma que las dimensiones social, productiva y ambiental se refuercen mutuamente.

Dada la desigualdad y el peso de la informalidad y el subempleo en América Latina y el Caribe, la tasa de crecimiento mínima para la igualdad tiende a ser mayor que la tasa compatible con el equilibrio externo. La Cepal ha estimado que, para eliminar la pobreza en la región observada hasta 2020, es necesario transferir gradualmente 3,5 puntos del PIB del 10% más rico al 10% más pobre, y al mismo tiempo crecer a una tasa del 4% para generar los empleos formales que representen una salida de la situación de pobreza. Claramente, esta tasa de equilibrio social (4% de crecimiento al año) supera bastante la del equilibrio externo de la economía promedio (1,4 % al año).

Finalmente, pero no menos importante, la acumulación de problemas ambientales hace que la tasa compatible con el equilibrio externo tienda a superar la tasa máxima compatible con los objetivos ambientales. Para estimar la tasa de crecimiento compatible con la protección del medio ambiente, se tomarán como referencia las metas de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Esta es solamente una de las muchas variables ambientales que habría que considerar, por lo que el ejercicio debe tomarse como una aproximación muy imperfecta al desafío de desacoplar crecimiento y destrucción ambiental. Se parte del principio de las

responsabilidades comunes pero diferenciadas. América Latina y el Caribe y otras regiones en desarrollo solo deben cumplir con sus contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) condicionadas, mientras que el resto del mundo –y, sobre todo, los países con mayores niveles de ingreso per cápita– debería hacer los ajustes necesarios para lograr las metas estipuladas por la ciencia para evitar los efectos potencialmente catastróficos del cambio climático. Estas metas establecen que la temperatura del planeta no debe elevarse por encima de los 2°C (meta más ambiciosa) y de 1,5°C (meta menos ambiciosa).

El Acuerdo de París prevé que los países definan e implementen sus CDN y aumenten su ambición progresivamente. Las CDN sirven de referencia para la articulación entre políticas nacionales para el gran impulso para la sostenibilidad y los esfuerzos de la agenda internacional para mantener al mundo dentro de la frontera de sostenibilidad ambiental. Se entiende que cumplir con las CDN es un mínimo claramente insuficiente como meta de reducción de emisiones para América Latina y el Caribe, aun aceptando el criterio de que a la región le corresponden menos responsabilidades que el resto del mundo en la crisis medioambiental. La Cepal promueve que las CDN aumenten significativamente en los próximos años y que la política ambiental sea uno de los principales focos de la recuperación económica¹⁵. Con estas salvedades, se usa el criterio de los CDN en los ejercicios numéricos como una primera aproximación a la magnitud del esfuerzo de descarbonización y cambio técnico hacia la sostenibilidad que la región debería hacer en la próxima década. Las estimaciones muestran que, si la tasa de descarbonización de América Latina y el Caribe fuera la tendencial –esto es, la observada en promedio en los últimos diez años–, entonces el máximo crecimiento posible para América Latina y el Caribe, si desea cumplir con las CDN condicionadas, es de solamente el 8%.

Las estimaciones iniciales parecen indicar que la tasa mínima para la igualdad supera la máxima posible con equilibrio externo, y esta última supera la máxima posible compatible con el cumplimiento de las CDN condicionadas, esto es: $y^S > y^E > y^A$. El gran desafío en términos de polí-

15. *Idem*.

ticas de largo plazo es entonces lograr que las tres tasas converjan con la tasa mínima de crecimiento para la igualdad. En el diagrama 1, se observa cómo las tres tasas interactúan y cómo sería posible alcanzarlas con una combinación de políticas sociales, industriales y ambientales.

Las condiciones del desarrollo sostenible y algunas implicaciones de política

Las tres tasas de crecimiento pueden representarse por medio de un triángulo, uno de cuyos vértices es la tasa de crecimiento mínima para reducir la desigualdad, otro es la tasa de equilibrio externo y otro es la tasa máxima para el cuidado del medio ambiente (véase la figura 1). La flecha vertical indica políticas sociales y redistributivas para reducir la desigualdad, que son un sostén fundamental del edificio del desarrollo sostenible.

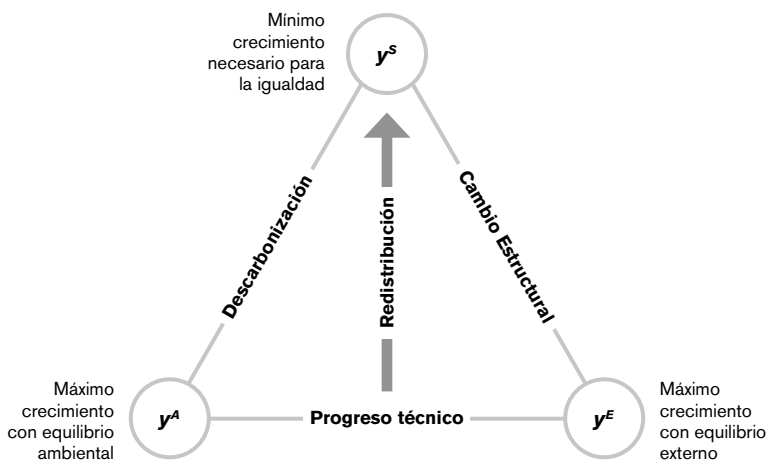


FIGURA 1: Bases e interacciones del desarrollo sostenible.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

Al mismo tiempo, la descarbonización y las innovaciones ambientales son la clave para que y^A converja hacia y^S , y el cambio estructural es clave para cambiar las elasticidades de modo que y^E converja hacia y^S . En la ba-

se del triángulo, estableciendo una relación entre y^E e y^A , se encuentra el progreso técnico favorable al medio ambiente. Esta relación está en la base del triángulo porque el progreso técnico es el vehículo, al mismo tiempo, de la competitividad auténtica y la descarbonización —o, más ampliamente, la transición a patrones energéticos, productivos y de consumo con menor huella ambiental. El progreso técnico debe ser intenso para tornar la economía competitiva y debe estar dirigido a innovaciones ambientales para evitar que el aumento de la producción ponga en riesgo el planeta.

La búsqueda de estas tres tasas puede generar sinergias importantes, de tal modo que los avances en una dimensión apoyen los avances en otras. Así, la igualdad y la competitividad auténtica se refuerzan mutuamente: las sociedades más igualitarias, que logran universalizar el acceso a la salud y a la educación, tienden a promover y aceptar más fácilmente el cambio técnico, con impactos favorables sobre la productividad¹⁶, y hacen que las políticas de desarrollo estén menos expuestas a ser capturadas por el poder económico concentrado¹⁷. Por otro lado, la competitividad auténtica y la sostenibilidad ambiental también pueden reforzarse mutuamente. Sin capacidades tecnológicas endógenas, no es posible responder adecuadamente a los desafíos ambientales; a su vez, las innovaciones ambientales pueden favorecer la competitividad de la empresa innovadora a medida que los consumidores se informan y prefieren aquellos bienes producidos con menor impacto ambiental. Todas estas dimensiones se expresan en un articulado conjunto de inversiones y políticas que conforman lo que la Cepal ha denominado el gran impulso para la sostenibilidad.

En la tabla 1, se resumen los principales resultados de los ejercicios de simulación en cuanto a la tasa (máxima) de crecimiento con restricción externa, la tasa (mínima) de crecimiento para eliminar la pobreza y

16. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *La Hora de la Igualdad: Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir*, Santiago (Chile), 2010 (LC/G.2432(SES.33/3)), disponible en: <https://tinyurl.com/5xwa4vjn>, acceso en: 5 ago. 2021; Samuel Bowles, *The New Economics of Inequality and Redistribution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.
17. Richard F. Doner y Ben Ross Schneider, “The Middle-income Trap: More Politics than Economics”, *World Politics*, vol. 68, n. 4, pp. 608-644, out. 2016, disponible en: <https://tinyurl.com/2c3j9839>, acceso en: 5 ago. 2021.

la tasa (máxima) de crecimiento compatible con la protección del medio ambiente. El progreso técnico y el cambio estructural deben ser capaces de redefinir las elasticidades por medio del aumento de la competitividad auténtica —sosteniendo el empleo formal—, deben promover una transición energética y la descarbonización y deben ir acompañados de transferencias de ingresos del decil más rico al decil más pobre.

En el ejercicio que se muestra en el cuadro, se asume la siguiente política redistributiva: el gobierno transfiere el 1,5% del PIB el primer año (2021) a las personas más pobres como ingreso básico monetario equivalente a una línea de pobreza y va aumentando esa transferencia 0,5 punto del PIB cada año hasta alcanzar el 3% del PIB en 2024, permaneciendo después constante en ese valor hasta 2030. El número de personas pobres se irá reduciendo en el tiempo, en parte porque el aumento del PIB crea empleos y en parte porque las transferencias de un ingreso básico permiten salir cada vez a más personas de la pobreza. Este último efecto se explica por el aumento, entre 2021 y 2024, del porcentaje del PIB que se transfiere y porque el aumento del PIB implica que un mismo porcentaje de transferencias representa un monto de dinero mayor.

El impacto de la política distributiva sobre la desigualdad sería muy significativo. Si la transferencia de ingresos al 10% más pobre se financiara con impuestos al 10% más rico, la razón entre el ingreso del 10% más rico y el 10% más pobre caería de 20 a 9, el índice de Palma caería de 2,6 a 1,9 y el índice de Gini caería de 0,46 a 0,40 —la región convergería al índice de Gini del Uruguay— entre 2020 y 2030. No son caídas de la desigualdad inalcanzables; esta continuaría siendo elevada respecto de la media de la OCDE, pero habría disminuido significativamente, y la pobreza habría sido prácticamente erradicada.

En la tabla 1, se muestran los niveles de pobreza y emisiones en 2020, así como las metas para esas variables en 2030: eliminar la pobreza y llevar las emisiones a 4 GtCO₂eq en el escenario no condicionado y a 3,5 GtCO₂eq en el escenario condicionado. También se muestra cómo estas variables cambian en distintos escenarios de crecimiento, distribución e inversión en descarbonización de la economía. Estos escenarios se dividen en función de los siguientes criterios:

Tabla 1: Estimaciones y escenarios de crecimiento, igualdad y sostenibilidad ecológica y ambiental a 2030

		Pobreza	Emisiones	
		Escenario 2020 (estimado) 36,9% 3,9 g _{tpco₂} eq		Cociente de las elasticidades ingreso de exportaciones e importaciones e necesario
Meta 2030		0%	Escenario no condicionado: 4,0 g _{tpco₂} eq Escenario condicionado: 3,5 g _{tpco₂} eq	
		Escenario 2030 Supuestos		
Crecimiento sin transferencias	Crecimiento del 4%	19,1%	4,7 g _{tpco₂} eq	1,4
	Crecimiento del 2,5%	23,9%	4,1 g _{tpco₂} eq	0,9
Crecimiento con transferencias (ingreso básico)	Crecimiento del 4%	1,5%	4,7 g _{tpco₂} eq	1,4
	Crecimiento del 2,5%	9,5%	4,1 g _{tpco₂} eq	0,9
Crecimiento con transferencias y descarbonización de la economía	Crecimiento del 4%, ingreso básico y duplicación de la tasa de descarbonización de la economía	1,5%	4,0 g _{tpco₂} eq	1,4
	Crecimiento del 2,5%, ingreso básico y duplicación de la tasa de descarbonización de la economía	9,5%	3,5 g _{tpco₂} eq	0,9

Nota: para el cálculo del cociente de elasticidades de la brecha externa se asume un crecimiento del resto del mundo del 2,8%. Se incluyen dos escenarios de crecimiento, uno alto, del 4% anual, y uno medio, del 2,5% anual. En el escenario sin transferencias, se asume una caída tendencial del índice de Gini del 0,8% al año.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Construir un Nuevo Futuro: Una Recuperación Transformadora con Igualdad y Sostenibilidad*, Santiago, 2020, p. 96 (LC/SES.38/3-P/Rev.1), disponible en: <https://tinyurl.com/49vs5cvt>, acceso en: 5 ago. 2021.

- Tasas de crecimiento del PIB en América Latina y el Caribe (4% y 2,5%).
- Existencia o no de políticas redistributivas de transferencia de ingresos.
- Existencia o no de inversiones en la descarbonización de la economía, que permitan duplicar la tasa de descarbonización histórica de la economía¹⁸.
- Coeficiente entre las elasticidades ingreso de las exportaciones e importaciones necesario para alcanzar las tasas de crecimiento del 4% y el 2,5% con equilibrio externo si el mundo creciera a la tasa tendencial del 2,8%. Los coeficientes estimados deben ser comparados con los observados en las distintas subregiones de América Latina y el Caribe.

Los resultados del ejercicio indican que el objetivo de eliminar la pobreza solo se alcanza en el escenario que conjuga una fuerte redistribución con el crecimiento del 4%; mientras tanto, esta tasa de crecimiento genera un nivel de emisiones por encima de los compromisos establecidos en las CDN condicionadas. Solo se logra que el crecimiento del 4% sea compatible con ellas si se duplica la tasa de descarbonización. Para ello, es necesario un gran esfuerzo de progreso técnico y cambio estructural, combinando la transición energética con nuevos procesos productivos y cambios en los patrones de consumo. Por otro lado, mantener el equilibrio externo con una tasa de crecimiento del 4% implica duplicar el cociente entre las elasticidades ingreso de exportaciones e importaciones de 0,7 a 1,4 si el mundo continuara creciendo al 2,8%. En ambos casos —duplicar la descarbonización y duplicar la relación entre las elasticidades—, exige un salto de inversión, productividad y tecnología de gran magnitud. Ese

18. Duplicar la tasa de descarbonización histórica (-1,9% de 1990 a 2017) es equivalente, por ejemplo, a llevar la participación de las energías renovables en la matriz de oferta total de energía primaria del 25% actual al 45%. Desde una perspectiva más amplia, acelerar la descarbonización supone acciones en distintos ámbitos, además de la generación eléctrica mediante energías renovables: eficiencia energética, electromovilidad y cambio modal, reducción de la deforestación, aforestación, agricultura y ganadería sostenible, manejo de residuos, edificios, entre otros.

salto social y tecnológico es el que la Cepal ha buscado captar en el concepto de gran impulso para la sostenibilidad.

Conclusión: la necesidad de una nueva gobernanza internacional para el desarrollo sostenible

Dani Rodrik¹⁹, en su conocido trilema de la economía política internacional, argumentó que democracia e hiperglobalización no pueden coexistir con los Estados nacionales. Los fuertes desequilibrios que generó la hiperglobalización también parecen indicar que esta es incompatible con el desarrollo sostenible. La apuesta exclusiva a los mercados agudiza hasta tal punto los desequilibrios del sistema mundial que el propio crecimiento del comercio y del PIB se enlentece, a medida que la desigualdad, la incertidumbre y la inestabilidad comprometen la expansión de la demanda agregada, la inversión y la capacidad de soporte del planeta.

En ese sentido, una mirada estructuralista a la economía mundial, de búsqueda de acuerdos que limiten y reorienten las fuerzas del mercado en ciertas direcciones, redefiniendo los estímulos a la inversión a partir de la política fiscal, industrial y tecnológica, no es una mirada de cierre del comercio, como muchas veces han argumentado equivocadamente los economistas ortodoxos. Por el contrario, a medida que reduce estas desigualdades e incertidumbres, es una fuerza favorable a la expansión e integración de la economía mundial en un marco en que las tensiones geopolíticas disminuyen junto con las asimetrías productivas y tecnológicas²⁰. Hay beneficios mutuos en el comercio y el intercambio de bienes, tecnologías e ideas, pero ello no es espontáneo: requiere un esfuerzo de construcción institucional y de reglas que reduzcan asimetrías. Esa es la

19. Dani Rodrik, *op. cit.*, 2018.

20. Luis Bértola y José Antonio Ocampo (*The Economic Development of Latin America since Independence*, Oxford, Oxford University Press, 2010) muestran, precisamente, que el mayor dinamismo económico y productivo en la región se logró en los treinta gloriosos previos a la hiperglobalización.

clave de una expansión ordenada del comercio y la globalización, que tiene a la igualdad como piedra de toque.

¿Cuáles serían las bases de esa nueva gobernanza?

En primer lugar, una coordinación de políticas fiscales mundial basada en la idea de sostener la demanda agregada y el empleo, en la tradición keynesiana, y direccionando las inversiones hacia la sostenibilidad ambiental. En segundo lugar, la adopción de políticas macroprudenciales que reduzcan la inestabilidad financiera y los ciclos de excesiva expansión y contracción de la liquidez global, ayudando a la estabilidad financiera de las economías y a reducir las burbujas especulativas. En el caso de los países en desarrollo, estas políticas macroprudenciales podrían exigir controles a los movimientos de capital financiero de corto plazo. La lucha contra la evasión y elusión fiscal es clave para recuperar la capacidad de inversión del Estado y de atracción de la inversión privada. Sin impuestos, no hay bienes públicos y, sin bienes públicos, no se generan los sistemas de innovación requeridos por el aprendizaje y la convergencia tecnológica. En tercer lugar, es necesario ampliar el espacio de política de los países para que estos puedan construir sus Estados de bienestar y adoptar las políticas industriales y tecnológicas necesarias para la convergencia con base en un nuevo estilo de desarrollo.

Mientras que la coordinación de las políticas fiscales y financieras ayudaría a ampliar los espacios de política, en particular al evitar grandes déficits en cuenta corriente en los países de menor competitividad y el consecuente endeudamiento externo, es necesario ir más allá en el caso de las economías en desarrollo. Un nuevo multilateralismo debería abrir espacios no solo para las regulaciones sociales y ambientales sino también para los esfuerzos endógenos de construcción de capacidades. La política industrial debe dejar de verse como una amenaza que hay que reducir al mínimo, como ha sido la visión tradicional de la ortodoxia —“la mejor política industrial es no tener ninguna”. Sin reducción de asimetrías tecnológicas, que es la base del triángulo de la figura 1, no habría como avanzar en el mundo en desarrollo en el cuidado del ambiente ni como ofrecer a

su población condiciones de vida que eviten que se perciba a la emigración como el único recurso para una vida mejor.

Cuando el mundo desarrollado reduce el acceso a la tecnología o impone restricciones a la acción regulatoria de los gobiernos de los países en desarrollo sobre sus empresas –por medio de acuerdos de inversión o de comercio–, están haciendo retroceder la frontera centro-periferia de sostenibilidad y comprometiendo su propio futuro. Los límites de la estabilidad del planeta se han alcanzado, lo que exige una acción urgente de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, antes de que estos se vuelvan irreversibles y potencialmente catastróficos. Evitar la superación de los límites del planeta supone combinar ajustes en la tasa de descarbonización –aceleración del progreso técnico en las tecnologías limpias–, así como ajustes en los patrones de producción y consumo, y en las tasas de crecimiento, especialmente en las economías desarrolladas y en los mayores emisores mundiales. Imponer restricciones ambientales al comercio, sin que estén asociadas a la transferencia internacional de tecnologías limpias y al apoyo a la transición energética, podría agudizar la restricción externa en la periferia al obligarla a ser una mera importadora de tecnologías más limpias.

El principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas requiere que los ajustes se hagan mediante la construcción de capacidades tecnológicas e institucionales en la periferia, y un mayor espacio para las emisiones de la periferia frente a las del centro, dentro de un cuadro general de drástica caída de las emisiones globales. Tanto en el centro como en la periferia, es necesario un cambio en los patrones de consumo para que la convergencia de la periferia no se haga a costa del equilibrio del planeta. Esto requiere un nuevo multilateralismo y redefinir las alianzas mundiales en torno al horizonte propuesto por los ods.

The United Nations Development System: origins, structure, status

STEPHEN BROWNE¹ ■ THOMAS G. WEISS²

United Nations (UN) development organizations began operating in 1943, and some pre-existing international organizations became part of the new system or were folded in after the San Francisco Conference. States have created additional organizations throughout UN history, responding to emerging development concerns but without an integrating architecture. Today, the UN Development System (UNDS) comprises more than thirty major and independently managed organizations, forming the largest pillar of the UN system – the others being peace and security; human rights; and humanitarian action.

The UNDS produces ideas and operations. It pioneered thinking about economic development and has been a leading exponent of social development and environmental sustainability, having helped to establish many global norms and standards. In 1990, an integrating paradigm of “human development” emerged but did not break down the largely artificial barriers between the UN’s four pillars. Global conferences, especially in the 1970s and 1990s, helped set sectoral goals. The millennium development goals (MDGs), in 2000, and the sustainable development goals (SDGs), in 2015, framed global aspirations, the latter setting the agenda until 2030.

1. Visiting lecturer at the Graduate Institute of International and Development Studies and at the University of Geneva, both in Switzerland, and principal adviser of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), in Austria.
2. Presidential professor at the Graduate Center of the City University of New York (CUNY) and distinguished fellow at the Chicago Council on Global Affairs, both in the United States, and eminent scholar at the Kyung Hee University (KHU), in South Korea.

UNDS operations have had mixed results; in particular, the steady growth of earmarked funding has often meant the dominance of donor rather than country priorities.

This chapter describes the complex “family” of UN development organizations, examining their origins, evolution, and key functions within the realms of ideas and operations.³

The first organizations

Building upon the Declaration by United Nations, signed in Washington, DC, by 26 Allies on January 1st, 1942 – it was later signed by twenty other nations –, the president of the United States (us), Franklin D. Roosevelt, called for specialized entities for the United Nations Alliance to establish functional agencies. In May 1943, a meeting in Hot Springs, Virginia, led to the subsequent creation of the UN’s Food and Agriculture Organization (FAO) in Rome in 1945. Later that year, the UN Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA) was set up to meet immediate humanitarian needs from the war. The following year saw the convening of the UN Monetary and Financial Conference in Bretton Woods, New Hampshire, which conceived the creation of the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD, later the World Bank), the International Monetary Fund (IMF), and the International Trade Organization (ITO). The IBRD and IMF became “specialized agencies” of the UN but were financially and organizationally distant from the system. The need for an international organization with the full UN membership governing world trade grew with time. However, due to opposition from the us Congress, the ITO was stillborn. In its place was put a 1948 UN treaty, the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), and only in 1995 was the World Trade Organization (WTO) born. Like GATT, however, it too was outside the UN system.

3. This chapter is adapted from chapter 1 of the following book: Stephen Browne and Thomas G. Weiss (eds.), *Routledge Handbook on the UN and Development*, London, Routledge, 2021. Printed with permission.

Between late April and late June 1945, in San Francisco, fifty states gathered at the UN Conference on International Organization (UNCIO), including all the allies who had subscribed to the 1942 Declaration by United Nations. Working on proposals from many previous meetings, the government representatives there signed the UN Charter – and the Statute of the International Court of Justice – on 26 June. It went into effect on 24 October, the date annually celebrated as UN Day.

The UN Charter included the agreement that had been reached in the summer of 1944, in a conference in Dumbarton Oaks, Washington, DC, on several key features of the future world organization, including the veto for the permanent members of the Security Council and the establishment of the Economic and Social Council (ECOSOC) as one of six principal organs. Charter Article 62 called for the specialized agencies to be “brought into relationship” with the UN, and defined ECOSOC as an inter-governmental body that may “coordinate the activities of the specialized agencies through consultation.”

More conferences followed, concluding with agreements to establish the International Civil Aviation Organization (ICAO) and the UN Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), in 1945, followed, in 1948, by the World Health Organization (WHO). These creations were not the first of the UN’s specialized agencies. In addition to the League of Nations, the 1919 Treaty of Versailles had created the International Labour Organization (ILO), which continued in the UNDS. Besides the ILO, other preexisting international organizations were introduced into the UN family. Its oldest member is the International Telecommunication Union (ITU), founded under a slightly different name and for different technologies in 1865. The Universal Postal Union (UPU) was set up in 1874.

The language of the Charter suggests a structurally inchoate UNDS. UN specialized agencies enjoy independence for their secretariats to attract the best specialists in their respective fields. However, their relative autonomy and the absence of an authoritative central overseer with financial leverage encouraged an ever-growing dispersion of interests, as well as the proliferation of overlapping mandates and operational duplication. Proposals for a more muscular ECOSOC and the appointment of

an authoritative head of development have permeated the UNDS's history but without any significant reform.

Constant growth

In addition to the new post-war creations mentioned above – FAO, UNESCO, ICAO, and WHO –, a succession of additional specialized agencies followed: the World Meteorological Organization (WMO, 1951), the International Atomic Energy Agency (IAEA, 1957), the International Maritime Organization (IMO, 1958), the World Intellectual Property Organization (WIPO, 1970), the International Fund for Agricultural Development (IFAD, 1977), the UN Industrial Development Organization (UNIDO, 1985), and, the most recent of all, the UN World Tourism Organization (UNWTO, 2003). The WIPO, the UNIDO, and UNWTO existed in slightly different forms before becoming specialized agencies.

Under the secretary-general and the UN Secretariat, a steady accretion of additional “funds and programs” responded to emerging needs and donor preferences. The early priorities were for humanitarian relief. UNRRA concluded operations in 1947, and some of its resources were distributed to the UN International Children’s Emergency Fund (now better known by its acronym, UNICEF), which began in 1946.⁴ The United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) followed in 1949, the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) in 1951, and the World Food Programme (WFP) in 1963. UNRWA, UNHCR, UNICEF, and WFP came to form the UN’s humanitarian core, jealously guarding their separate relief mandates. In 2016, the International Organization for Migration (IOM) became part of the UN family. UNICEF is something of a hybrid, playing a central role as well in the UNDS.⁵

4. Craig N. Murphy, *The United Nations Development Programme: A Better Way?*, Cambridge (United Kingdom), University Press, 2006.

5. Richard Jolly, *UNICEF (United Nations Children’s Fund): Global Governance that Works*, London, Routledge, 2014.

Two UN funds for development assistance were established in the 1950s: the Expanded Programme of Technical Assistance (EPTA, 1950) and the Special Fund (1958) – they merged in 1966 as the UN Development Programme (UNDP). Other funds and programs included the UN Conference on Trade and Development (UNCTAD), the International Trade Centre (ITC, both in 1964), UN Fund for Population Activities (UNFPA, 1969), UN Environment Programme (UNEP, 1972), UN Human Settlements Programme (UN Habitat, 1978), Joint UN Programme on HIV/Aids (UNAIDS, 1996), UN Office on Drugs and Crime (UNODC, 1997), and the UN Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UNEGEEW or UN Women, 2010). All depended on voluntary funding.

The impetus for the creation of two organizations came mainly from developing countries. UNIDO began as a UN program within the Secretariat, and later was transformed into a specialized agency at the behest of the Global South seeking support for their manufacturing aspirations.⁶ Without the ITO after Bretton Woods, UNCTAD and ITC helped to fill the absence of a trade negotiating forum for commodity producers, a need that became especially acute as evidence grew of the tendency for their terms of trade to deteriorate. The politics surrounding UNIDO and UNCTAD particularly reflected the cleavage between industrialized countries of the North and developing countries of the Global South about how best to accelerate development.

Five other organizations were inspired by emerging geographic interests, the regional commissions. The UN Economic Commission for Europe (UNECE) began in Geneva in 1947 and was intended as a mechanism to facilitate the post-war reconstruction of the continent. The following year, the Marshall Plan bypassed the UNECE, which continued as a forum for research and exchange.⁷ Two more regional commissions began in 1947 and 1948, respectively: the Economic Commission for Asia and the Far

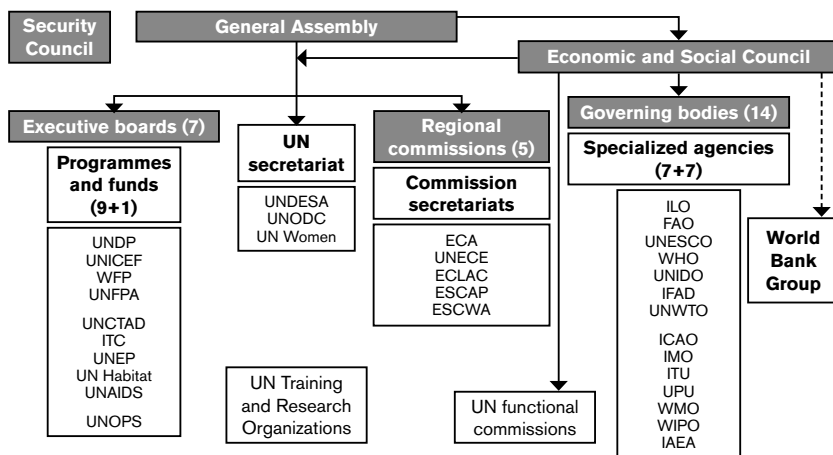
6. Stephen Browne, *United Nations Industrial Development Organization: Industrial Solutions for a Sustainable Future*, London, Routledge, 2012.
7. Y. Berthelot (ed.), *Unity and Diversity in Development Ideas: Perspectives from the UN Regional Commissions*, Bloomington, Indiana University Press, 2004.

East (ECAFE, later ESCAP, the Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) and the Economic Commission for Latin America (ECLA, later ECLAC, with the addition of the term “and the Caribbean”). Both reflected an expectation about regional aid, but funding never materialized. The universal UN then established hubs for the missing regions, the Economic Commission for Africa (ECA, 1958) and for West Asia (ESCWA, 1974). The five commissions have acted as forums for ideas and exchange, and also for the implementation of technical assistance projects. They have overlapping interests with the regional structures of other UN organizations⁸ and coexist in their areas with more focused regional and sub-regional intergovernmental bodies and banks. A simplified organizational chart of the UNDS is shown in figure 1, and a list of acronyms figures, in box 1.

The United Nations approach to “development”

While the UN’s creation was driven by the post-war necessity to maintain peace and security, the operational *Zeitgeist* of the new organization increasingly became international development, especially with decolonization and the paralysis of the Security Council during the Cold War.⁹ Charter Chapter IX called for promoting “conditions of economic and social progress,” the technical logic driving the UNDS. Augmented by the later addition of the environment, for which the word “sustainable” is the established surrogate, the UN’s 2030 Development Agenda – agreed by member states in 2015 – reflects the tri-sectoral approach outlined below. A more cohesive paradigm of “human development” was conceived under UNDP auspices in 1990, but it was never adopted by the UNDS as a whole, although it would have helped integrate better the various functions of the system (see box 2).

8. Stephen Browne and Thomas G. Weiss, *How Relevant Are the UN’s Regional Commissions?*, New York, Future United Nations Development System (FUNDS), Feb. 2013 (Briefing 1), available at: <https://tinyurl.com/msrm8sf5>, accessed: Sept. 15th, 2021.
9. On the UN and the Cold War, see Sara Lorenzini, *Global Development: A Cold War History*, Princeton, Princeton University Press, 2019.



Regional and country field system has some 1400 offices
 In addition to many regional locations, there are between five and twenty separate UN offices per country

FIGURE 1: *United Nations Development System existing structure.*

Source: The authors, 2021.

Box 1: *United Nations Development System alphabet soup*

Seat (start-up year)		
Special funds and programmes		
UNDP	UN Development Programme	New York (1966)
UNICEF	UN Children’s Fund	New York (1946)
WFP	World Food Programme	Rome (1963)
UNFPA	UN Population Fund	New York (1969)
UNCTAD	UN Conference on Trade & Development	Geneva (1964)
ITC	International Trade Centre	Geneva (1964)
UNEP	UN Environment Programme	Nairobi (1972)
UN Habitat	Human Settlements	Nairobi (1978)
UNAIDS	Joint UN Programme on HIV/Aids	Geneva (1996)
UNEGEEW (UN Women)	UN Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women	New York (2011)
UN secretariat		
UNDESA	UN Department of Economic & Social Affairs	New York (1945)
UNODC	UN Office of Drugs and Crime	Vienna (1997)*
UNOPS	UN Office of Project Services	Copenhagen (1973)

Regional commissions		
ECA	Economic Commission for Africa	Addis Ababa (1958)
UNECE	UN Economic Commission for Europe	Geneva (1947)
ECLAC	Economic Commission for Latin America and the Caribbean	Santiago (1948)
ESCAP	Economic Commission for Asia and the Pacific	Bangkok (1949)
ESCWA	Economic and Social Commission for West Asia	Beirut (1973)
Specialized agencies		
ILO	International Labour Organization	Geneva (1919)
FAO	Food and Agriculture Organization of the UN	Rome (1945)
UNESCO	UN Educational, Scientific and Cultural Organization	Paris (1945)
WHO	World Health Organization	Geneva (1948)*
UNIDO	UN Industrial Development Organization	Vienna (1985)#
IFAD	International Fund for Agricultural Development	Rome (1977)
UNWTO	UN World Tourism Organization	Madrid (2003)*#
ICAO	International Civil Aviation Organization	Montreal (1945)
IMO	International Maritime Organization	London (1958)*
ITU	International Telecommunication Union	Geneva (1865)*
UPU	Universal Postal Union	Berne (1874)
WMO	World Meteorological Organization	Geneva (1951)
WIPO	World Intellectual Property Organization	Geneva (1970)*
IAEA	International Atomic Energy Agency	Vienna (1957)
Training and research organizations		Functional commissions
UNITAR	UN Institute for Training and Research	Sustainable development
UNICRI	UN Interregional Crime and Justice Research Institute	Narcotic drugs
UNIDIR	UN Institute for Disarmament Research	Crime prevention
UNRISD	UN Research Institute for Social Development	Science and technology
UNU	UN University Population and Development Social Development Statistics	Status of women

Notes: # date of joining UN as specialized agency; * different name/status prior to UN.

Source: The authors, 2021.

Box 2: *Human development: an integrating framework*

The interests of the constituent organizations of the UNDS have influenced the three-fold sectoral framing of the UN's development agenda, while helping to reinforce the technical nature of the development pillar's orientation. In parallel, a new paradigm emerged from UNDP. In 1990, the first *Human Development Report* outlined its elements, at the center of which were the concerns that individual and development progress were to be measured by advances in human capabilities and the expansion of individual choices. Development advanced, in other words, when people from the poorest upwards gained choices and control over their destinies and those of their families.

Since 1990, UNDP has published annually the *Human Development Report (HDR)*, each elaborating different aspects of the holistic approach. The reports became the most widely read of UN research products, assisted by well-orchestrated launches. Each used a surrogate for measuring human development by combining income per capita, education, and longevity. These reports, together with the refinement of the Human Development Index (HDI), broke new ground. The UN critically compared country performances, clearly implicating governments themselves with responsibility for progress or stagnation.

For the UNDS, the main analytical significance was crossing the rigid boundaries of development, human rights, and human security, each of which was contained in institutionally separate UN silos. Human development was also more closely attuned than "sustainable development" to the original spirit of the UN Charter. Yet, the UNDS essentially shunned the new approach, with some governments finding the issues too sensitive. Regional and country *HDRs* have added to the global analysis, but the concept has neither been mainstreamed nor given a clear operational mandate – it even disappeared from the home page of the UNDP website, leaving the top-down technical approach to development to prevail in the UNDS.

Source: The authors, 2021.

Economic development

The historical evolution of the UN's development work has taken place in the context of changing theories of development as well as clashes between the Global North and Global South. In the early days, development was equated with economic progress. Much creative early thinking in the UN about two themes emanated from experts based mainly in New York, Geneva, and Santiago.

First, capital was pre-eminent: investment would help redress the imbalance between the developed and "under-developed" worlds by fueling economic growth through industrialization.¹⁰ Ironically, UN specialists

10. Paul N. Rosenstein-Rodan, "Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe," *The Economic Journal*, vol. 53, n. 210-211, pp. 202-211, Sept. 1943; W. Arthur Lewis,

insisted on the primacy of capital and urged the World Bank to provide concessional loans. While initially reluctant, the Bank created the International Development Association (IDA), in 1959, to disburse “soft loans,” and thereby it immediately became the largest provider of aid, which then gave it the heftiest voice in multilateral policy. From the 1960s, the UN and the World Bank became implacable rivals for the attention of the Global South, exacerbated by the Bank’s own expanding programs of technical assistance that had been the UN’s operational *raison d’être*.

Second, UN pioneering thinkers emphasized another prominent theme, the crisis of unequal exchange in international trade. Developing countries, almost exclusively raw-material and commodity exporters at the time, were facing growing difficulties in closing their external payments gaps – and meeting one of the fundamental prerequisites for lending by the Bretton Woods institutions (BWIS). Over the long run, their export prices fell, or rose more slowly than the prices of their industrial imports. While global trade was expanding rapidly, developing countries were losing ground.

These concerns led directly to the creation of UNCTAD, as a forum for the negotiation of more favorable trade terms, and a fairer share of global economic growth. UNCTAD’s early success was the Generalized System of Preferences (GSP) in 1968, allowing preferential access of developing country exports of manufactures to developed countries on a non-reciprocal basis. Ironically, the step forward largely reflected US and EEC rules and exemptions. Its commodity policy, designed to limit the deterioration in terms of trade through the creation of managed buffer stocks, was initially less successful. Developed countries were circumspect about these International Commodity Agreements (ICAs) that, despite their own protectionist measures, entailed undue market interference. Following the collapse of commodity prices in the 1950s and 1960s, ICAs were boosted in the 1960s. The spectacular demonstration of the power of cartels followed in the 1970s with the restriction in the oil production by the Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC),

“Economic Development with Unlimited Supplies of Labour,” *The Manchester School*, vol. 22, n. 2, pp. 139-191, May 1954.

which resulted in a fourfold price increase in 1973-1974 and almost the same in 1979-1980. OPEC's success swelled the ambitions of developing countries to level the playing field and shift the balance of benefits from growth in the world economy.

A General Assembly special session the following year agreed – overcoming the reluctance or even hostility of many industrialized countries – on the “New International Economic Order” (NIEO) that proved a high-water mark in debates about restructuring the global economy. Discussions began on establishing a Common Fund for Commodities (CFC) to finance stocks; however, only in 1989, in Amsterdam, did governments agree to the CFC. Another important upshot of new-found OPEC wealth and leverage was an increase in Arab development assistance, which led, in 1977, to the UN's IFAD.¹¹

The NIEO debate receded after 1974; by the 1980s, the governments of the most powerful developed countries (notably, the United States, Germany, and the United Kingdom) actively pursued a neo-liberal agenda, quickly labelled “the Washington Consensus.”¹² Structural adjustment was the approved economic medicine administered to the poorest developing countries, although it caused hardship in many of them because of cuts in public spending. The UN was no longer the main locus for economic and financial debates. When the Asian financial crisis boiled over in the late 1990s, and during the global financial meltdown a decade later, industrialized countries steered discussions away from the UN, including ECOSOC, which had originally been established for the express purpose of addressing such global challenges. In the 2000s, the search for solutions went outside of the UN's universal membership to the Group of 20 (G20).

The endgame for trade came in 1995, when the WTO absorbed the GATT and expanded the global trade agenda to include the primary sec-

11. Tagi Sagafi-Nejad and John H. Dunning, *The UN and Transnational Corporations: From Code of Conduct to Global Compact*, Bloomington, Indiana University Press, 2008.

12. James Raymond Vreeland, *The International Monetary Fund: Politics of Conditional Lending*, London, Routledge, 2007, pp. 73-94. A quasi-official IMF review of this evidence appears in *World Economics*, vol. 8, n. 2, pp. 97-118, 2007.

tor, which was of particular interest to developing countries. The WTO is formally outside the UNDS and has become the main international trade forum, largely supplanting UNCTAD.

Social development

If the UN became progressively marginalized in the economic realm, it remained active in thinking about the quality of growth and development. The ILO had long been venerated as the proponent of full employment and helped to refine the economic debate by proposing that growth be more people-centered. Its earlier “basic needs approach”¹³ focused on ensuring welfare as one of the fruits of economic growth, including the provision of food, education, health, and shelter. The approach inspired discussion on “another development,”¹⁴ which gave priority to the eradication of poverty, a theme finally adopted in the 1990s by the World Bank. The ILO’s work helped to link the economics of growth to the later conception of human development.

Other organizations in the UNDS were the sources of a substantial body of thinking and advocacy on aspects of social development. UNICEF was awarded the Nobel Peace Prize in 1965 as an early exponent of child and maternal protection. Both the ECA and UNESCO undertook research on the roles of women in development from the 1960s. The International Research and Training Institute for the Advancement of Women (INSTRAW) was established in 1980, and the UN Secretariat’s Statistics Division has been producing data in *The World’s Women* every five years.¹⁵ The rights of women have been championed through research and advocacy by UNICEF,

13. International Labour Organization (ILO), *Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem – Report of the Director-General of the International Labour Office*, Geneva, ILO, 1976, available at: <https://tinyurl.com/5anv2enw>, accessed: Sept. 15th, 2021.

14. Dag Hammarskjöld Foundation (DHF), *What Now? Another Development*, Uppsala, DHF, 1975, available at: <https://tinyurl.com/3tphmj2x>, accessed: Sept. 15th, 2021.

15. Devaki Jain, *Women, Development, and the UN: A Sixty-Year Quest for Equality and Justice*, Bloomington, Indiana University Press, 2005. See also Ellen Chesler and Terry McGovern (eds.), *Women and Girls Rising: Progress and Resistance around the World*, London, Routledge, 2016.

UNFPA, and, since 2010, by UN Women; many other UN organizations have programs on gender in development.

The UN has always prioritized children and education, especially at primary level. UNICEF produces the annual *State of the World's Children*. In 1989, at UNICEF's instigation, the General Assembly approved the Convention of the Rights of the Child, which has been more widely ratified than any other treaty. UNESCO, as its name suggests, was established as the principal UN education agency and is another key source of data through its annual monitoring reports. UNICEF, UNESCO, UNFPA, and ILO have all helped to establish education as a basic right, set standards and goals, and written policy guidelines.¹⁶

UNESCO is also an agency of science and culture and was initially associated with such renowned intellectuals as Claude Lévi-Strauss and Julian Huxley. In the domain of culture, it is best known for its designation of World Heritage Sites. But in the 1970s, encouraged by the Non-Aligned Movement (NAM, a forum of some 130 developing countries), UNESCO became critical of the Western media and their negative portrayals of the Global South, calling for more state control over information. The result was the proposed New World Information and Communication Order (NWICO), which incited two of the earliest UNESCO champions, the United States and the United Kingdom, to withdraw from the organization.¹⁷ Both countries subsequently rejoined, but Washington again withdrew in 2014, when UNESCO admitted Palestine.

With education, health is regularly judged a relevant and effective sector for UN activity.¹⁸ The main standard-bearer is WHO, which is acknowledged as the global authority for health norms and in the forefront of campaigns against pandemics, including Covid-19. In 1981, it defined "health for all by 2000" as a combination of nutrition, hygiene, and ed-

16. Louis Emmerij, Richard Jolly, and Thomas G. Weiss, *Ahead of the Curve? UN Ideas and Global Challenges*, Bloomington, Indiana University Press, 2001.

17. J. P. Singh, *United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO): Creating Norms for a Complex World*, London, Routledge, 2011.

18. See, for example, "Surveys," *Futureun.org*, 2016, available at: <https://tinyurl.com/5ahwpwdb>, accessed: Sept. 15th, 2021.

ucation norms, leading to the adoption of General Assembly resolution 36/43, a global strategy. In 1974, WHO joined with UNICEF and FAO to form the Committee on World Food Security (CFS) as a policy advisory body on the production and means of access to food; they are also leading members of the UN-wide Standing Committee on Nutrition (SCN).

Population and demography have also been a focus for UN research. Over its 75-year history, world population has more than tripled to some 7.6 billion people, which reflected better medical care, falling infant and child mortality, and rising life expectancy. The population aged 60 and over has grown to almost 1 billion.¹⁹ UNFPA has often been a victim of opposition by some governments for its activities in women's reproductive health – the United States, for instance, withdrew all voluntary funding in 2017, before restoring it in 2021.

Information and research on population are key functions of the UN Population Division – part of DESA – which is the most authoritative reference on demographic data. This role began with its publication of global population size, growth, and projections in the 1950s and continues.

Environment and sustainability

Environmental considerations have become the most recent addition to the prevailing UN framework of ideational and operational roles. Early thinking can be traced to the 1970s, when developed countries became preoccupied with deteriorating ecological conditions. The 1972 Stockholm Conference on the Human Environment led to the establishment of UNEP and many national ministries of the environment. Ten years later, the UN passed the Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), which established geographical jurisdictions over marine resources and drew up guidelines for their protection. In 1987, the World Commission on Environment and Development published *Our Common Future*, which advocated “sustainable

19. Department of Economic and Social Affairs (DESA), *2019 Revision of World Population Prospects*, [2021], available at: <https://tinyurl.com/kxnnzhrx>, accessed: Sept. 15th, 2021.

development,” or meeting the needs of the present without compromising the capacity to do so in the future.²⁰

Scientists found ozone depletion over the North and South poles, which threatened humans and livestock through exposure to excessive ultraviolet radiation. The cause was chlorofluorocarbons (CFCs) used in refrigeration and cooling systems in the upper atmosphere. In 1985, the UN’s Vienna Convention on ozone depleting substances (ODS) led to the Montreal Protocol, which committed signatories to phasing out CFCs and replacing them with more benign alternatives. These agreements were successful in reducing the emission of ODSs and enhanced the credibility of the UN as a forum for addressing environmental crises.

In 1988, UNEP and WMO established the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), a high-profile collaboration between the UN and the scientific community. The IPCC assesses the causes and the impact of climate change, publishing reports based on available scientific research worldwide. In its second campaign, the UN drew up the Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), which negotiated the 1997 Kyoto Protocol. This agreement was the first to commit industrialized countries to reductions in the emissions of carbon dioxide and other so-called greenhouse gases (GHGs), factors in global warming. Successive IPCC reports have added to the urgency; the damaging consequences of global warming have come to be more clearly perceived, inciting civil society to demand action, especially younger advocates like Greta Thunberg. A heightened sense of crisis at the 21st session of the UNFCCC Conference of the Parties in Paris, in 2015, and again in 2018, led to an enhanced government commitment to reduce emissions.

Other existential threats to the planet have been a UN’s concern. The UN’s Convention on Biological Diversity (CBD) dates from 1993 and emerged from the Second Earth Summit of the previous year. In 2012, the UN again brought science to bear on the problem supporting the cre-

20. World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press, 1987. See Nico Schrijver, *Development without Destruction: The UN and Global Resource Management*, Bloomington, Indiana University Press, 2010.

ation of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES). In 2019, the IPBES determined that up to one million different species of animals and plants were at risk of extinction from human action.²¹

Compliance is the largest item missing from the UN's toolbox and the most substantial gap in the contemporary architecture of global governance.²² While it has no power to enforce its recommendations on saving the planet, the UN's work in the environmental domain reveals the best of the world body as a multilateral forum that convenes the complex array of actors.

In one of the early classic textbooks, Inis Claude dubbed member states the First UN, and he called the executive heads and their staffs in international secretariats the Second UN. His distinction between the world organization as an intergovernmental arena and as an autonomous actor provided traditional analytical lenses.²³ However, research and oral history interviews²⁴ over a decade by the United Nations Intellectual History Project (UNIHIP) pointed that, in order to explain the origins and refinement of many UN ideas as well as their application and impact, another dimension was required from outside the First UN and the Second UN.²⁵

The Third UN is the ecology of supportive non-state actors – intellectuals, scholars, consultants, think tanks, NGOs, the for-profit private sector, and the media – that interacts with the intergovernmental machinery of the First UN and the

21. Eduardo Brondizio *et al.* (eds.), *Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, Bonn, IPBES Secretariat, 2019, available at: <https://tinyurl.com/4uan4jj4>, accessed: Sept. 15th, 2021.
22. Thomas G. Weiss and Ramesh Thakur, *Global Governance and the UN: An Unfinished Journey*, Bloomington, Indiana University Press, 2010.
23. Inis L. Claude Jr., *Swords into Plowshares: The Problems and Prospects of International Organization*, New York, Random House, 1956; *idem*, "Peace and Security: Prospective Roles for the Two United Nations," *Global Governance*, vol. 2, n. 3, pp. 289-298, Sept.-Dec. 1996, available at: <https://tinyurl.com/vf7w26pk>, accessed: Sept. 15th, 2021.
24. Thomas G. Weiss *et al.*, *UN Voices: The Struggle for Development and Social Justice*, Bloomington, Indiana University Press, 2005.
25. For the project's capstone book, see Richard Jolly, Louis Emmerij, and Thomas G. Weiss, *UN Ideas that Changed the World*, Bloomington, Indiana University Press, 2009.

Second UN to formulate and refine ideas and decision-making at key junctures in policy processes.²⁶

In brief, all “three UNs” are fully in play and essential to understanding the dynamics of ideas and norms. The second UN of secretariats facilitates international agreements among the first UN of member states and urges action based on expert analysis. Involving the third UN of civil society organizations adds weight to its recommendations and provides support and legitimacy to advocacy. At the 2012 Rio+20 Earth Summit, for instance, all three UNs advanced debate on the 2030 Development Agenda and guaranteed the prominence of sustainability across the SDGs.

United Nations goals and global conferences

To be implemented, an agenda requires specific objectives or goals to provide a concrete means of assessing progress. UN goal setting began in earnest in the 1960s with the First UN Development Decade, which aimed for a 5% annual average economic growth for developing countries and an expansion of their commodity exports. It also called for an increase by the end of the decade in the transfer of financial resources from North to South, including foreign direct investment, amounting to 1% of the combined national income of developed countries. By the end of the decade, the growth target had been achieved when averaged across all developing countries, but the financial target had fallen short. The target was then reduced to 0.7% of developed country income in the form of official development assistance (ODA). This target continues as a contested measure of donor commitments and generosity.

The UN’s Second Development Decade began in 1970, raising the annual economic growth target to 6% and aiming to double the ODA ratio from 0.36%. By the end of the decade, the average growth rate was about

26. Tatiana Carayannis and Thomas G. Weiss, *The “Third” United Nations: How Knowledge Brokers Help the UN Think*, Oxford, Oxford University Press, 2021, p. 2.

5%. The Group of 77 (G77) developing countries blamed the poor growth performance of many poorer countries on insufficient ODA.²⁷ The decade had unfolded against the backdrop of the heated debate on the NIEO, and many interpreted the ODA “shortfall” as a failure of developed countries to respect their international obligations.

The Third and the Fourth Development Decades registered further declines in the growth performances of many developing countries and in the aid ratio. Goals became a central feature of the growing number of global, *ad hoc* conferences that the UN convened on different development concerns.

The first UN World Summit was in September 1990.²⁸ Earlier that year, UNESCO, UNICEF, UNDP, and the World Bank had co-sponsored a major conference in Thailand on education; its declaration called for the attainment of universal primary education and halving the adult illiteracy rate by 2000. The declaration of the World Summit for Children added more goals to be achieved by 2000, including reductions in under-5 and maternal mortality and universal access to safe drinking water and sanitation.²⁹ As important as the goals themselves was the resolve of UNICEF and UNESCO to begin monitoring progress towards them – and naming and shaming poor performers.

Governments attended the even larger 2000 World Summit to mark the millennium. This turning point for the UN’s development cause came at the end of the Fourth Development Decade, which had been unfavorable for the poorest countries, although a boom for the so-called Asian Tigers and others. The indebtedness of the poorest had risen, and the ODA had declined. The BWIS were obliged to devise a new set of short-term conditionalities – the “poverty reduction strategy papers” (PRSPs) – to enable

27. Richard Jolly *et al.*, *UN Contributions to Development Thinking and Practice*, Bloomington, Indiana University Press, 2004.

28. *Idem, ibidem.*

29. “World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children;” “Plan of Action for Implementing the Declaration in the 1990s,” in United Nations International Children’s Emergency Fund (UNICEF), *First Call for Children*, New York, United Nations, Dec. 1990, available at: <https://tinyurl.com/2tywxv8>, accessed: Sept. 15th, 2021.

the most indebted countries to be bailed out. In parallel, however, the UN established goals with a more appropriate timeframe than the short-term adjustments. The MDGs are listed in box 3. They consolidated those agreed in the 1990s during various UN global conferences, but they ignored economic objectives in contrast with the four development decades for which they had been key. The Millennium Declaration was a comprehensive statement of intent, signed by the then unprecedented number of 149 heads of state and government, covering all aspects of UN responsibilities. The seven MDGs reflected the basic human needs of poverty reduction, health, and education, with an oblique nod to environment. An eighth MDG on partnerships acknowledged the responsibilities of the industrialized countries with respect to trade, aid, and other measures.

Box 3: *Millennium development goals*

1. Eradicate extreme poverty and hunger.
2. Achieve universal primary education.
3. Promote gender equality and empower women.
4. Reduce child mortality.
5. Improve maternal health.
6. Combat HIV/Aids, malaria and other diseases.
7. Ensure environmental sustainability.
8. Develop a global partnership for development.

Source: United Nations.

The UN Secretariat initially treated the Millennium Declaration as sufficient. The UN's funds and programs, the main sources of the goals, were on board and took responsibility for extracting the MDGs from the Millennium Declaration. However, indifference characterized many organizations – again, the “s” in UNDS was missing. Meanwhile, donors were more enthusiastic about and fully committed to the Washington Consensus and the PRSPs.

Nonetheless, the MDGs gradually gained prominence, especially because the goals were measurable and time-bound (2015). In 2002, at the UN's first International Conference on Financing for Development, in

Monterrey, Mexico, a bargain emerged whereby developing countries would seek to meet the first seven MDGs, while the developed countries would ease trade restrictions and provide more ODA (MDG 8). The bargain did not stick, but some countries gave attention to meeting the goals, and donor countries responded selectively with more assistance, particularly in the health domain (MDGs 4, 5, and 6), where external inputs seemingly had the greatest impact. With cooperation from the UN, but outside the UNDS, the Global Fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria (GF) and the Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI) began operations in 2000. Aid to combat infectious diseases rose quickly over the first decade, from 11 billion dollars, in 2002, to 28 billion dollars in 2012.³⁰

The UN Secretariat began to monitor progress, and the largest UN summit to that time met, in 2005, to review the first five years' performance; the declaration was more comprehensive than in 2000, emphasizing human security and human rights.³¹ A high-level meeting in New York, in 2010, reviewed additional progress on the MDGs. By 2015, the UN judged that many of the main targets had been met by many developing countries, particularly for health; the main shortfall was gender parity in education. Aid and trade conditions had improved, and some of the poorest countries had enjoyed growth in GDP driven by more buoyant commodity exports.

The search for a post-2015 agenda had begun, and the UN's prominence in goalsetting was firmly established. The 2012 Earth Summit launched the follow-on goals. Given the context, "sustainability" dominated discourse. Hence, the conference called for a set of *sustainable* development goals, which "should address and incorporate in a balanced way *all three dimensions* of sustainable development and their interlinkages."³²

30. Thomas J. Bollyky, *Plagues and the Paradox of Progress: Why the World is Getting Healthier in Worrisome Ways*, Cambridge (United Nations), MIT Press, 2018.

31. United Nations, General Assembly, 2005 World Summit Outcome, Oct. 24th, 2005 (A/RES/60/1), available at: <https://tinyurl.com/reusark>, accessed: Sept. 15th, 2021.

32. United Nations, General Assembly, The Future We Want, New York, July 27th, 2012, para. 246 (A/RES/66/288; emphasis added), available at: <https://tinyurl.com/rt767zpk>, accessed: Sept. 15th, 2021.

The 2030 Development Agenda also reflected a different reality, disappointing because the UN Secretariat – or Second UN – largely played a passive conceptualizing role; the task of formulating the new agenda passed to the First UN of governments. An open-ended debate, in which civil society organizations also participated, lasted two years. The principle of universality was established and had the advantage of allowing widespread consultations, but the unambiguous language of the previous fifteen-year declaration, along with admonitions about conciseness, disappeared. A high-level panel had proposed twelve illustrative goals and 54 targets, but member states eventually agreed on seventeen goals (box 4) with 169 “targets” – many of which were more in the nature of explanatory paragraphs. Following their endorsement in 2015, the UN Statistical Commission (UNSD) worked to identify over 220 indicators.

This predominantly intergovernmental process led to the 2030 Development Agenda; despite the proliferation of goals and targets, it excludes many contemporary and critical issues that were too politically sensitive. Thus, the North insisted upon Goal 16, which vaguely calls for inclusive societies and institutions as well as justice. Yet, the lengthy list contains no explicit references to forced migration, chronic humanitarian crises, terrorism, religious intolerance, cyber warfare, capital flight, financial mismanagement, and other forms of disruption and fragility connected to weak governance. The expression “human rights” appears several times in the Preamble of the Outcome Document, but they are afforded only a passing mention for education (SDG 4).³³

Despite these omissions, the 2030 Development Agenda constitutes the UN’s most comprehensive set of goals and now represents the principal focus of UNDS organizations. As a normative framework, its utility will depend on the degree of rigor attached to monitoring progress. The General Assembly resolution calls for monitoring to be “voluntary and country-led” (para. 74 [a]) with selective annual reviews at sessions of the

33. United Nations, General Assembly, *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, New York, Sept. 25th, 2015 (A/RES/70/1), available at: <https://tinyurl.com/2tdbnuh3>, accessed: Sept. 15th, 2021.

Box 4: Sustainable development goals

1. End poverty in all its forms everywhere.
2. End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture.
3. Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages.
4. Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all.
5. Achieve gender equality and empower all women and girls.
6. Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all.
7. Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all.
8. Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all.
9. Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation.
10. Reduce inequality within and among countries.
11. Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable.
12. Ensure sustainable consumption and production patterns.
13. Take urgent action to combat climate change and its impacts.
14. Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development.
15. Protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification, and halt and reverse land degradation and halt biodiversity loss.
16. Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels.
17. Strengthen the means of implementation and revitalize the global partnership for sustainable development.

Source: United Nations.

High-level Political Forum on Sustainable Development (HLPF) – under ECOSOC auspices. Every four years – starting in 2019 –, the forum is supplemented by a two-day “summit” for heads of state and government in the General Assembly. The Voluntary National Reviews (VNRs) presented to these meetings have grown in number from 22, in 2016, to 51 in 2019. Given the complexity of the SDGs, the VNRs will provide partial coverage, but will illustrate how countries include SDGs in their planning frameworks. The VNRs reflect to varying degrees the involvement of civil society in the national consultations.

SDG 13 concerns climate change, which was the focus of another UN meeting in Paris in December 2015 that resulted in a separate framework agreement.³⁴ Earlier in July, the Third International Conference on Financing for Development was supposed to examine the resources required for the achievement of the SDGs. The discussions, which led to agreement on the Addis Ababa Action Agenda (AAAA), referred to several established UN norms; a refreshing absence of typical vitriolic North-South rhetoric helped to focus attention on the many potential sources of support in addition to external aid.³⁵ The three key conferences of 2015 – resulting in the 2030 Agenda, the Paris Agreement, and the AAAA – helped restore the UN’s leadership role.

United Nations operations

Kick-starting technical assistance (TA) in the UN’s early years required resources that were limited in the regular – or assessed or core – budgets of the specialized agencies. US president Harry S. Truman gave TA a boost after Washington had launched the 1948 Marshall Plan to support European recovery, signaling support for external aid in his inauguration speech in January 1949. This led to the first substantial US contribution to the new EPTA. Discussions also began on a more substantial fund to prepare the ways for capital lending through pre-investment studies, which later became the UN Special Fund.³⁶

Pre-funded grant assistance, and subsequent ODA, faced the challenge of identifying needs. To demonstrate the commitments of requesting coun-

34. United Nations, Paris Agreement, Paris, Dec. 20th, 2015 (Twenty-first Session of the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change), available at: <https://tinyurl.com/4e5kmw28>, accessed: Sept. 15th, 2021.

35. United Nations, Report of the Third International Conference on Financing for Development: Addis Ababa, 13-16 July 2015, New York, Aug. 13th, 2015 (A/CONF.227/20), available at: <https://tinyurl.com/mf49vpr>, accessed: Sept. 15th, 2021.

36. Olav Stokke, *The UN and Development: From Aid to Cooperation*, Bloomington, Indiana University Press, 2009.

tries, the UN devised various mechanisms for cost-sharing. However, the principles of cooperation soon began to yield as the discipline of cost-sharing unraveled. UN agencies, for reasons of continuity, requested guaranteed shares from EPTA and began to promote their expertise with recipient countries, thereby generating “demand.”

In 1965, the EPTA and the Special Fund merged in the UNDP, which was supposed to be both a central funding mechanism and a coordinator for the UNDS, but which had become a “jungle of proliferating agencies,” according to Robert Jackson.³⁷ In 1969, his capacity study³⁸ was the most comprehensive attempt to that date to bring order and coherence to the UNDS by strengthening UNDP. In addition to enhancing coordination, the purpose was to achieve a better match between the supply and demand for the UN’s TA services. The approved solution was to designate the UNDP’s “resident representatives” (RRS) as the local eyes and ears in developing countries who were to assist in formulating needs through country programs. Each country was also to have an Indicative Planning Figure (IPF), a pre-allocated envelope of resources determined by country size and level of development. RRS were part of geographical regional bureaus, which were to work closely with the UN’s regional commissions, with a view to a possible future merger.

The First UN of member states rejected many of Jackson’s central proposals, including the designation of a director-general as the overseer for the UNDS and the creation of a “development resources panel” comprised by the heads of UNDP, the World Bank, the IMF, UNCTAD, UNICEF, WFP, and DESA. Had they materialized, these proposals could have led to more policy and operational coherence. Instead, efforts at better coordination could only be pursued at the country level. In 1977, UNDP’s RRS were renamed UN resident coordinators (RCS) for operational activities. Their role of matching needs to resources and helping in-country coordination

37. Craig N. Murphy, *op. cit.*, 2006, p. 142.

38. United Nations, *A Study of the Capacity of the United Nations Development System*, Geneva, United Nations, 1969, available at: <https://tinyurl.com/2hh334v3>, accessed: Sept. 15th, 2021.

could not fully overcome agency partisanship and salesmanship, especially as UNDP was no longer the predominant funding source.

UN organizations solicited funds directly from bilateral donors, who manifested limited interest in centralized funding; soon, such bilateral and voluntary project funding – alternatively called “soft” or “non-core” – became the predominant sources of operational financing. For its part, UNDP itself became disillusioned with the cumbersome nature of the tripartite project management process – involving governments and agencies besides itself –, and, in the 1970s, moved beyond its funding role and became its own executing agency; it thereby became a direct competitor for operational resources rather than the objective coordinator at the UNDS’s center. The contradictory roles created tensions until 2018, when UNDP lost the management of country coordination, which was placed under the direction of the UN deputy secretary-general but without financial resources as incentives.

In the meantime, more UNDS organizations created their own regional and country representation offices, adding to the complexities of local coordination. Donor resources, mainly from OECD countries, grew appreciably and enabled expanded operations for development, but especially humanitarianism. Since the turn of the century, non-core funding has grown while core resources have stagnated, a combination that enhances donor control. For the UNDS, the proportion of non-core funding has grown to over four-fifths; for individual organizations, sometimes even higher. The preponderance of earmarking within non-core funding has reduced the autonomy of individual organizations and strengthened donor rather than country priorities – and the supply-driven nature of UN TA.

To help rebalance demand and supply, UN organizations have developed integrated programming frameworks. These strategic plans are based on an assessment of development needs and intended to match available core and non-core resources. In practice, it is hard to overlook donor preferences. Another UN effort has been trust funds, which help support broad thematic programs and pool donor funding.

The United Nations's development impact

The original purpose of UN technical assistance was to facilitate the transfer of expertise, filling temporarily the skills gap in developing countries to complement needed external capital. The breadth of UN expertise grew with the expansion of the UNDS. With more and more country offices, TA reached into almost every part of the developing world.

While other multilateral and bilateral sources of technical expertise exist, most developing countries have placed their trust in the UNDS to help develop local capacity, including funding national experts. The UNDS has been instrumental in creating and strengthening many national institutions while providing expertise in many specialist areas. For instance, UNESCO has helped in the preservation of cultural heritage; FAO in the establishment of food and agricultural research capabilities; ICAO and IMO in the enhancement of transport safety; and ITU and UPU in building communication capacities. Similarly, the ILO has advised on social protection systems, and UNIDO has supported the emergence of small and medium enterprises.

The UN has also been active during periods of reconstruction after conflict, for example in Timor Leste and Liberia. With more countries graduating to middle- and upper-income status, it is particularly in poorer, fragile, and conflict-prone states where the traditional development services of the UN remain relevant, often in conjunction with humanitarian assistance and the full range of UN peacebuilding.³⁹ The UNDS is being drawn increasingly into what is called “sustaining the peace,” which includes prevention and early-warning, as well as development management in war’s aftermath.

There are other areas in which the UNDS can continue to have an operational impact because of its universal reach. For instance, global health campaigns require the trust and cooperation of all member states and

39. Stephen Browne and Thomas G. Weiss (eds.), *Peacebuilding Challenges for the UN Development System*, New York, Future United Nations Development System Project, 2015, available at: <https://tinyurl.com/9tmeh8w>, accessed: Sept. 15th, 2021.

the mobilization of numerous local actors. The eradication of smallpox, in 1977, under WHO's auspices is frequently cited as a quintessential UN success story. Ridding the world of polio and guinea worm may be the next health milestones on the UN's balance sheet. The UN – principally WHO, UNICEF, and local partners – vaccinates more than half the world's children and has saved millions of lives. When the HIV/Aids pandemic began to spread in the 1980s, the UN helped to find solutions to combatting the disease and coordinating the response, albeit more tardily than could have been expected. The handling of the Ebola outbreak, in 2015, in West Africa and again, in 2019, in the Congo met with mixed evaluations. In 2020-2021, the UN – specially WHO organizationally, and UNICEF operationally – helped coordinate the global response to the Covid-19 pandemic. Climate change provides another example of a global crisis that requires a UN-orchestrated response. Success in helping to roll back ozone depletion from the 1980s has been described as the single most successful international agreement. A similar approach will be required to diminish the potential losses to livelihoods through global warming.

Conclusion

This chapter highlighted the breadth of UN ideational and operational activities. The latter suggest two types of functions for which the UNDS will continue to be relevant. First, in circumstances of fragility and conflict, only the UN has the mixture of legitimacy, experience, and wide range of expertise to help. The most recent reform proposals include strengthening UN capacity in all phases of peacebuilding and fostering UNDS organizations' closer collaboration with the UN's security and humanitarian operations. By having the central pillars – international peace and security; human rights; humanitarian action; and sustainable development – working more harmoniously and on a more limited range of activities, the UN could and should help overcome the system's fragmentation for concrete operations in the neediest of countries.

Second, the principal strength of the UNDS undoubtedly will continue to be in areas where it successfully combines vision, ideas, goals, norms, and policy, accompanied by operational testing and verification. The UN can legitimately claim credit for “ideas that changed the world,”⁴⁰ ideas that have led to global principles, conventions, and standards. Future global agreements and treaties will continue to benefit from research and informed advocacy emanating from the UNDS. It follows that the most legitimate focus for the system’s operations is on the same conventions and norms that its organizations have helped develop, promulgate, and foster.

Indeed, UN history documents how understandings of “development” have grown and evolved from what was narrowly identified in the Charter – exemplified by the additions of such considerations as gender and the environment. Even harsh critics would admit that such adaptation was laudable.

The paucity of funding for its ideational role has aptly been viewed as “a threat to its credibility.”⁴¹ Stand-alone activities with little or no pertinence for UN norms and standards should be phased out whether donors favor them or not. Examples of the effective marriage of norms and operations include: the ILO’s work in enhancing labor standards and working conditions; UNICEF’s activities in helping countries meet their obligations under the Convention on the Rights of the Child; the work of UNODC in encouraging adherence to the UN Convention Against Corruption (UNCAC); FAO projects to raise food standards; and UNIDO’s work on metrology. They convene relevant stakeholders, undertake learning activities, propose institutional and technical solutions, and monitor progress.

The UNDS confronts the challenge of assisting countries to meet the UN’s most comprehensive goal setting, the 2030 Development Agenda and its seventeen SDGs. History will judge the world organization’s effec-

40. Richard Jolly, Louis Emmerij, and Thomas G. Weiss, *op. cit.*, 2009.

41. Bruce Jenks, *Global Norms: Building an Inclusive Multilateralism*, Uppsala, Sweden, Dag Hammarskjöld Foundation, 2017, p. 4 (Development Dialogue Paper, 21), available at: <https://tinyurl.com/bbv88p4m>, accessed: Sept. 15th, 2021.

tiveness by its success in encouraging member states to engage with that agenda and pursue its goals as well as forthrightly monitor performance. Over its three-quarters-of-a-century history, the UNDS has witnessed numerous indications of dynamism by members of the Second UN and the Third UN; they provide a ray of optimism amidst the resurgence of new nationalisms and inward-looking perspectives among the member states of the First UN.⁴²

42. On the subject of this chapter, see also this additional reading: John Toye and Richard Toye, *The UN and Global Political Economy: Trade, Finance, and Development*, Bloomington, Indiana University Press, 2004; Stephen Browne, *The UN Development Programme and System*, London, Routledge, 2011; Daniel Plesch and Thomas G. Weiss (eds.), *Wartime Origins and the Future United Nations*, London, Routledge, 2015; José Antonio Ocampo, “Global Economic and Social Governance and the United Nations System”, in José Antonio Ocampo (ed.), *Global Governance and Development*, Oxford, Oxford University Press, 2016; Stephen Browne, *Sustainable Development Goals and UN Goal-setting*, London, Routledge, 2017; Thomas G. Weiss and Sam Daws (eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, 2nd ed., Oxford, Oxford University Press, 2018; Stephen Browne, *UN Reform: 75 Years of Challenge and Change*, Cheltenham, Edward Elgar, 2019; Thomas G. Weiss and Rorden Wilkinson (eds.), *International Organization and Global Governance*, 3rd ed., London, Routledge, 2022 (book is forthcoming).

La cooperación para el desarrollo en un mundo en cambio

JOSÉ ANTONIO ALONSO¹

Tiempo de mudanzas

Con el cambio de siglo, el sistema internacional de cooperación para el desarrollo parece sumido en una profunda crisis de identidad, obligado como está en demostrar su utilidad como instrumento de promoción del desarrollo y revelar, al tiempo, que es capaz de adaptarse a un entorno internacional que es muy distinto a aquel en el que nació, hace más de siete décadas. En esencia, se trata de eludir el doble riesgo que supone caer en la irrelevancia, por una parte, o ceder a la distorsión de sus propósitos originarios, por la otra. A lo primero, parece conducirle la expandida brecha que media entre la dimensión de los desafíos de desarrollo y el peso menguante de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) en la financiación internacional; a lo segundo, le puede arrastrar el afán desordenado por asumir una agenda y un perímetro de acción desmedido. No es fácil encontrar el equilibrio entre esos extremos.

1. Doctor en ciencias económicas y catedrático de economía aplicada en la Universidad Complutense de Madrid (España). Ha sido miembro del Committee for Development Policy (CDP), del Economic and Social Council (Ecosoc), del European Advisory Group de la Bill & Melinda Gates Foundation y del Grupo de Sabios de Alto Nivel sobre la Arquitectura Financiera Europea para el Desarrollo. Es actualmente miembro del Consejo de Cooperación al Desarrollo de España. Tiene una amplia obra escrita sobre temas relacionados con desarrollo y crecimiento, instituciones, migración internacional y financiación del desarrollo. Su último libro, editado con José Antonio Ocampo, es: *Trapped in the Middle?: Developmental Challenges for Middle-income Countries*, Oxford/Nueva York, Oxford University Press, 2020.

Esto sucede, además, en un momento de profunda reestructuración del sistema de cooperación para el desarrollo, motivada, entre otros factores, por el realineamiento habido en las prioridades de la agenda internacional —con un ascendente peso de la acción por el clima y la gestión migratoria—, por el reconocimiento de la necesidad de lograr una participación más activa de los actores privados en la acción de desarrollo y por el creciente perfil alcanzado por proveedores de cooperación que no son parte del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), muchos de ellos procedentes del mundo en desarrollo. Este último factor es importante porque ha cuestionado el inveterado monopolio que la OCDE ha tenido en este campo, incorporando nuevas formas de hacer y nuevas narrativas que desafían las tradicionalmente asumidas por los donantes habituales.

La suma de todos estos factores ha inducido al sistema de cooperación a iniciar una senda de reformas, orientada a ampliar el perímetro de la política de cooperación, integrando actores, instrumentos y propósitos anteriormente relegados en la acción de la ayuda internacional². Muchos donantes procedieron a reformar sus sistemas institucionales de cooperación para permitir una más plena integración de esa política en la acción de los gobiernos, disolviendo las agencias de desarrollo —o reduciendo su autonomía—, al tiempo que reforzaban sus instituciones financieras de desarrollo (IFD) —sean o no bancos—, con el propósito de transitar hacia formas de apoyo distintas a la donación, que permitan movilizar recursos privados y alentar la inversión en ámbitos estratégicos. Reflejo de estos procesos es la creación, a instancias de la OCDE, de una nueva métrica —el

2. Entre otros, Jean-Michel Severino y Olivier Ray, *The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy*, Washington, Center for Global Development (CGD), mar. 2009 (Working Paper, 167), disponible en: <https://tinyurl.com/fb6jtc>, acceso en: 5 ago. 2021; José Antonio Alonso, “From Aid to Global Development Policy”, en José Antonio Alonso, Giovanni Andrea Cornia y Rob Vos (eds.), *Alternative Development Strategies for the Post-2015 Era*, Londres/Nueva York, Bloomsbury Academy, 2014; Homi Kharas y Andrew Rogerson, *Horizon 2025: Creative Destruction in the Aid Industry*, Londres, Overseas Development Institute (ODI), jul. 2012, disponible en: <https://tinyurl.com/327wxbuk>, acceso en: 5 ago. 2021; *idem*, *Global Development Trends and Challenges: Horizon 2025 Revisited*, Londres, Overseas Development Institute (ODI), oct. 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/u6rhpv7n>, acceso en: 5 ago. 2021.

Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD)— que pretende captar todos aquellos fondos oficiales, incluidos los no concesionales, que se orientan al desarrollo sostenible.

Los nuevos proveedores del Sur también acometieron cambios orientados a consolidar sus sistemas de cooperación, creando o fortaleciendo agencias y bancos de desarrollo propios. Por su dimensión y alcance, China constituye el caso más ejemplar, con la creación, en 2018, de su agencia —la Agencia China de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CIDCA; del inglés, China International Development Cooperation Agency)— y la consolidación de su banco de desarrollo —el Banco Chino de Desarrollo (CDB; del inglés, China Development Bank)—, creado en 1994, como pilares básicos de su acción de cooperación, adoptando como ambiciosa estrategia internacional la iniciativa One Belt, One Route. Sin el alcance de este caso, otros muchos proveedores de cooperación del Sur han seguido similar senda, desplegando instituciones especializadas para la gestión de la cooperación.

Como consecuencia de estos cambios, el sistema de cooperación se ha tornado más poblado, complejo e impredecible. La pluralidad de actores inevitablemente conduce a una gama más amplia de enfoques y prácticas de la cooperación para el desarrollo. Se ha ganado en pluralidad y en potencial de movilización de recursos, pero, a cambio, se ha hecho más difícil la coordinación internacional y la construcción de reglas y estándares compartidos, aun a pesar de la creación de instancias internacionales de diálogo, como el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo (FCD), en la Organización de las Naciones Unidas (ONU)³. Si al sistema de ayuda le caracterizó, en el pasado, un clima de convergencia en las prácticas de los donantes, en buena medida merced a la actividad normativa del CAD de la OCDE, el sistema actual parece haber abierto una etapa de dispersión, y aun de larvada competencia, entre modelos diversos, en pugna por acceder a grados crecientes de ascendencia internacional.

3. José Antonio Alonso, “Development Cooperation to Ensure that None Be Left Behind”, *Journal of Globalization and Development*, vol. 9, n. 2, pp. 1-21, dic. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/4sk5f4ux>, acceso en: 5 ago. 2021.

El presente capítulo pretende ahondar en esos factores contradictorios que está viviendo el sistema de cooperación, desvelando sus potencialidades, pero también sus limitaciones. El capítulo se estructura en cinco secciones adicionales a esta introducción. La siguiente sección analiza los factores internacionales que han actuado como principales promotores del cambio en el sistema de cooperación. Las siguientes tres secciones se dedican a cada una de las transiciones más relevantes a las que está emplazado el sistema de cooperación: asumir una agenda transformadora, movilizar recursos distintos a la donación y construir una gobernanza incluyente y eficaz. Finalmente, una breve sección sintetiza algunas conclusiones derivadas del camino recorrido.

Tendencias promotoras del cambio

Los cambios en curso en el sistema de cooperación para el desarrollo son, en buena medida, fruto de las mutaciones habidas tanto en el contexto internacional como en la teoría del desarrollo. Entre los factores impulsores de ese proceso de cambio, tres parecen de especial relevancia: la adopción de una agenda de desarrollo más amplia y ambiciosa; la pérdida de peso de los recursos oficiales en el total de la financiación internacional del desarrollo, y la emergencia de nuevos proveedores del Sur.

Ampliación de la agenda internacional de desarrollo

La tradición de establecer agendas de desarrollo concertadas a escala internacional la inauguró la ONU con la proclamación de los sucesivos “decenios para el desarrollo”, allá en los lejanos años 1960. Se pretendía con ello elevar el perfil político de los problemas de desarrollo y llamar a la comunidad internacional a un esfuerzo concertado. Los programas de acción acordados en aquellas décadas fueron relativamente comprensivos, si bien con una atención preferente hacia las dimensiones económicas. Reflejaban lo que entonces era la concepción dominante de la teoría del desarrollo, muy centrada en el masivo ejercicio inversor que

se requería para sacar a los países de la parálisis económica: las llamadas “trampas de pobreza”.

El impacto movilizador de los “decenios para el desarrollo” se fue diluyendo con el tiempo, haciendo que el eco del referido a los años 1980, el tercer decenio, fuese muy menor. A cambio, en esa década, se impuso una agenda alternativa de tono neoliberal, que nunca había sido acordada formalmente. Se trataba de una agenda igualmente económica, pero centrada en la restauración de los equilibrios macroeconómicos básicos como elemento central sobre el que erigir el progreso económico. A esta concepción dominante respondieron los planes de ajuste estructural de la época.

La ONU trató de reaccionar a ese ejercicio reductor de la agenda de desarrollo a través de la convocatoria de sucesivas cumbres y conferencias internacionales, que fueron recuperando para la acción de desarrollo dimensiones sociales y ambientales que habían quedado ignoradas o preteridas en agendas previas. Aunque iniciada esta dinámica en 1972 con la Cumbre sobre el Medio Ambiente Humano, de Estocolmo, es en la década de los 1990 cuando se intensifica este proceso⁴. Con ello se amplía el marco de los compromisos internacionales, pero a través de un proceso desordenado, fruto de la yuxtaposición de iniciativas diversas.

Con la Agenda del Milenio —y los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) resultantes—, se trató de corregir esa pérdida de foco de la acción internacional, reclamando la atención de los donantes sobre un número reducido de metas, muchas de ellas cuantificadas y altamente orientadas al combate contra la pobreza extrema. Aunque los ODM lograron un efecto movilizador importante, tuvieron una doble consecuencia negativa que no cabe desconocer: omitieron importantes dimensiones del desarrollo

4. Entre las más destacadas cumbres de esa década figuran las siguientes: Cumbre en Favor de la Infancia, en Nueva York (Estados Unidos), 1990; Cumbre Educación para Todos, en Jomtien (Tailandia), 1990; Cumbre del Medio Ambiente y Desarrollo, en Río de Janeiro (Brasil), 1992; Conferencia Mundial de Derechos Humanos, en Viena (Austria), 1993; Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, en El Cairo (Egipto), 1994; Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, en Copenhague (Dinamarca), 1995; Conferencia Mundial sobre la Mujer, en Beijing (China), 1995; Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, en Estambul (Turquía), 1996, y Cumbre del Milenio, en Nueva York (Estados Unidos), 2000.

y alejaron los compromisos internacionales de las prioridades de un amplio número de países —muchos de renta media— en los que la pobreza extrema era un fenómeno acotado y, a cambio, otros propósitos —como la lucha contra la desigualdad, el fortalecimiento institucional o el cambio productivo—, ajenos a los ODM, tenían mayor entidad.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en 2015, trató de superar esa limitación: por primera vez, se construye como una agenda que pretende ser, al tiempo, comprehensiva y universal. El primero de los rasgos es acorde con la concepción hoy dominante, en la que se insiste en las múltiples dimensiones del proceso del desarrollo y se advierte acerca del carácter no necesariamente armónico del progreso en cada una de ellas. Pero, al tiempo, se trata de una agenda universal al asentar un compromiso que interpela a todos los países, cualquiera que sea su nivel de desarrollo. Se quiebran, así, dos dualidades que habían dominado las agendas de desarrollo previas: la dualidad Norte-Sur —o donante-receptor— y la dualidad políticas domésticas-compromisos internacionales: la Agenda 2030 implica a ambos polos simultáneamente.

El tono comprehensivo de la Agenda 2030 es, por tanto, consistente con la concepción actual de la teoría del desarrollo, pero, además, sintoniza con la complejidad ascendente de la realidad internacional. Aunque abundan los signos de esa tendencia, uno de los más expresivos es la creciente heterogeneidad del mundo en desarrollo. En el panorama internacional, siguen presentes, por un lado, la existencia de un reducido número de países en situaciones altamente vulnerables y con bajo nivel de ingreso —la mayor parte de ellos pertenecientes al grupo de países menos adelantados (PMA)— y, por el otro, un colectivo de países de alta renta y elevados estándares sociales. Pero lo que caracteriza las últimas décadas es la ampliación del extenso y heterogéneo grupo de países de renta media que se sitúa entre esos dos extremos. De acuerdo con datos del Banco Mundial (BM), componen ese estrato 106 países —el 48% del total—, que concentran las tres cuartas partes de la población mundial y aportan cerca de la mitad del producto interno bruto (PIB) global en paridad del poder adquisitivo (PPA). Este ensanchamiento de los tramos medios hace que la pretérita dualidad Norte-Sur que había identificado al sistema internacional resulte

hoy claramente inapropiada: a cambio, se impone el reconocimiento de la diversidad que caracteriza al mundo en desarrollo.

Esto comporta un doble desafío para el sistema de cooperación para el desarrollo, en tanto que debe responder a una relación más ambiciosa de objetivos y a una más amplia variedad de situaciones. Lo primero le obliga a dilatar su campo de acción, lo segundo, a gestionar adecuadamente la diversidad, adecuando agendas e instrumentos a las condiciones de cada caso.

Pérdida de peso de la financiación oficial

El segundo factor impulsor del cambio alude a la recomposición de los flujos de financiación internacional. Cuando nació la ayuda al desarrollo, los flujos oficiales dominaban de forma inequívoca la financiación internacional de los países en desarrollo. Todavía, en 1970, los recursos oficiales suponían el 77% de los fondos recibidos por los países en desarrollo, quedando un margen menor —del 22%— para los de origen privado; en la actualidad esas cuotas se han invertido, los recursos privados aportan más del 85% de los fondos recibidos por los países en desarrollo, mientras que la cuota de las fuentes oficiales apenas llega al 15%. Por supuesto, estas cuotas velan la existencia de situaciones dispares entre países: por ejemplo, para los de menor ingreso —los PMA—, los recursos oficiales —y, particularmente, la AOD— siguen suponiendo más del 70% de los recursos que reciben. Pero esa precisión no cuestiona el rasgo que aquí se quiere subrayar: los recursos públicos han perdido peso —respecto a los recursos privados— en el total de la financiación recibida por los países en desarrollo.

Este resultado es la consecuencia del efecto que sobre los mercados de capital han tenido los procesos de liberalización financiera y de desregulación de la cuenta de capital. En un contexto de exceso de liquidez internacional y de acelerada innovación financiera, esos procesos tuvieron como consecuencia la expansión de los mercados de capital, que se hicieron más accesibles para muchos países en desarrollo, aunque no para todos. Como consecuencia, en la actualidad, el componente privado domina al público en el *stock* de deuda de buena parte de los países de renta

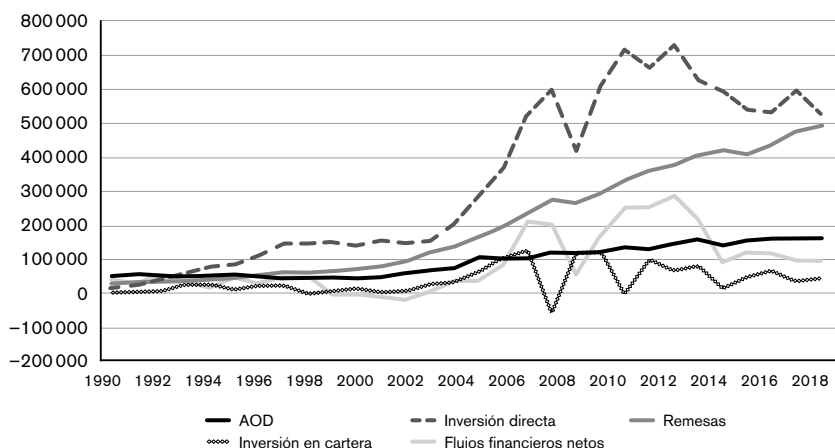
media, llegando a suponer, incluso, más de un tercio del endeudamiento en el caso de África subsahariana⁵. De hecho, en la década de los 2010, por vez primera en la historia, más de veinte países africanos habían realizado emisiones de eurobonos, cubiertas de forma satisfactoria.

Los flujos oficiales fueron incapaces de seguir el ritmo de expansión de los capitales privados (gráfico 1). Mientras, entre 1990 y 2019, la AOD siguió una tendencia estable, pero limitadamente expansiva, con una tasa de crecimiento media anual menor del 4%, los tres más importantes componentes de la financiación privada mantuvieron ritmos de crecimiento notables, creciendo la inversión directa al 12% anual y la inversión en cartera y las remesas de emigrantes a una tasa del 10%. A ello se suman los flujos financieros que, aunque mantienen una senda más inestable, tuvieron un comportamiento especialmente expansivo en el período previo a la crisis de 2008 y en la primera mitad de la pasada década.

La cooperación al desarrollo debe, pues, adaptarse a esta nueva configuración de los mercados y entender que se trata de una fuente de financiación, quizá relevante, pero de reducida dimensión cuantitativa para muchos países en desarrollo. También este cambio suscita un doble desafío al sistema de cooperación: por una parte, debe ser más cuidadoso en la asignación de unos recursos que son altamente concesionales y escasos, dirigiéndolos allí donde más necesarios resultan; en segundo lugar, debe hacer un esfuerzo mayor por dotar de sentido estratégico a esos fondos, empleándolos, en parte, como palanca movilizar recursos adicionales procedentes ya de fuentes oficiales no concesionales, ya de fuentes privadas. Existe una tensión inocultable entre estos dos propósitos, que es necesario saber gestionar.

5. M. Ayhan Kose *et al.*, *Global Waves of Debt: Causes and Consequences*, Washington, World Bank Group, 2021, disponible en: <https://tinyurl.com/nefbayrn>, acceso en: 5 ago. 2021.

GRÁFICO 1: Evolución de la financiación internacional recibida por los países en desarrollo, en millones de dólares (1990-2018)



Nota: Los datos se refieren a las siguientes variables: AOD: Net Official Development Assistance Received (Current us\$); inversión directa: Foreign Direct Investment, Net Inflows (BOI, Current us\$); remesas: Personal Remittances Received (Current us\$); inversión en cartera: Portfolio Equity, Net Inflows (BOI, Current us\$); Net Financial Flows, Bilateral+Multilateral+Commercial Banks and Other Lending (NFL, Current us\$). Los países son los que pertenecen a los grupos de ingreso medio y bajo.

Fuente: World Bank Open Data, disponible en: <https://data.worldbank.org>, acceso en: 10 jun. 2021.

Emergencia de los países del Sur y de otros proveedores

El tercer factor importante de cambio alude a la creciente relevancia que han alcanzado, en el sistema internacional, algunos proveedores de cooperación ajenos al CAD de la OCDE⁶. Se diluye, por tanto, la pretérita identificación de la función de donante con la pertenencia al club de los países desarrollados (OCDE), y, al tiempo, se abre paso a la existencia de países –generalmente, de renta media– que adoptan un “rol dual”, dado que son, a la vez, receptores y proveedores de cooperación internacional.

6. Willem Luijckx y Julia Benn, *Emerging Providers' International Co-operation for Development*, París, Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 2017 (OECD Development Co-operation Working Paper, 33), disponible en: <https://tinyurl.com/343bucpv>, acceso en: 5 ago. 2021.

Aunque los modelos de cooperación que practican muchos de estos proveedores del Sur distan de ser homogéneos, suelen atribuírseles algunos rasgos que se suponen compartidos. En concreto, se alude a los mayores niveles de simetría y horizontalidad que caracterizan a las relaciones entre socios, a su capacidad para promover acciones guiadas por el “beneficio mutuo”, a la menor carga normativa y burocrática de sus procesos de decisión o a su proclividad a trascender el perímetro de la ayuda clásica y discurrir a través de relaciones más amplias de cooperación⁷. No en todos los casos, sin embargo, estos rasgos se hacen presentes en la práctica, y no faltan países de ese “Sur global” que replican las relaciones jerárquicas o los modos de instrumentación de la cooperación que habían sido criticados a los donantes tradicionales. Además, en el lado negativo de la balanza, suele caracterizar a estos países la debilidad de sus sistemas institucionales de gestión de la cooperación, la limitada apertura de sus políticas a actores no gubernamentales y el bajo esfuerzo que dedican a evaluar sus acciones o mejorar sus niveles de transparencia. En todos estos ámbitos –conviene decirlo– se han producido mejoras reseñables en los últimos años.

La opacidad informativa convierte en una tarea ardua la medición de los flujos de cooperación canalizados por estos nuevos proveedores. De hecho, algunos de ellos son expresamente contrarios a someter su acción a métricas cuantitativas homologables. Pese a estas dificultades, la OCDE ofrece datos de veinte países –algunos de ellos miembros de la OCDE, aunque no del CAD– que reportan voluntariamente siguiendo criterios reconocibles: dentro de este grupo, los países que presentan una cooperación de mayor entidad son, con diferencia, Rusia, Turquía, Arabia Saudita o Emiratos Árabes Unidos⁸. De forma adicional, la OCDE calcula la cooperación de otros diez países que no reportan al CAD, pero de los que se tiene información,

7. Sachin Chaturvedi, Thomas Fues y Elizabeth Sidiropoulos (eds.), *Development Cooperation and Emerging Powers: New Partners or Old Patterns?*, Londres, Zed Books, 2012; Emma Mawdsley, *From Recipients to Donors. Emerging Powers and the Changing Development Landscape*, Londres/Nueva York, Zed Books, 2012.
8. En este grupo están, además de los cuatro mencionados, Azerbaiyán, Bulgaria, Croacia, Chipre, Estonia, Israel, Kazajstán, Kuwait, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Malta, Rumanía, Taiwán, Tailandia y Timor Leste.

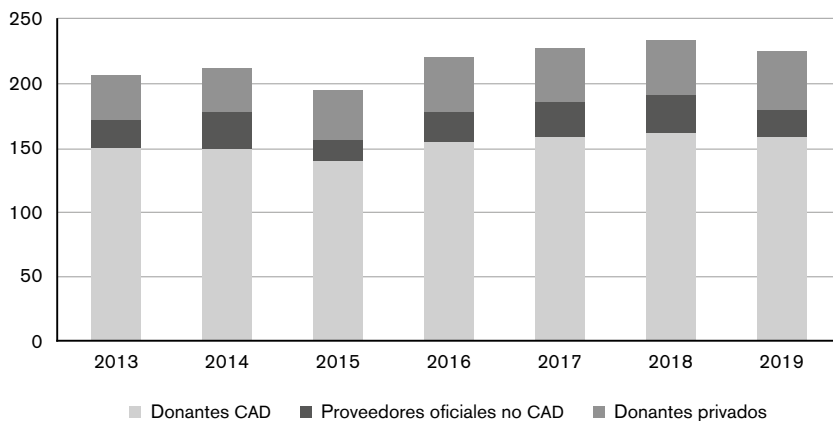
siquiera fragmentaria. En este último grupo –donde también hay algún país miembro de la OCDE– destaca por la cuantía de su cooperación China, seguida a distancia por México o Brasil, países estos últimos en los que abundan las lagunas informativas⁹.

Las cifras resultantes de este ejercicio confirman que la cooperación de países ajenos al CAD se mueve en dimensiones todavía menores (gráfico 2). Cerca del 85% de la ayuda internacional sigue siendo provista por los países pertenecientes a aquel organismo, correspondiéndole al resto apenas un 15% del total. No obstante, hay razones para pensar que esas cifras son incompletas, porque ni todos los nuevos proveedores reportan, ni hay garantías de que las cifras ofrecidas recojan todo lo que esos países contemplan como cooperación internacional. De hecho, quedan fuera muchas de las actividades que estos nuevos proveedores hacen a través de sus bancos públicos de desarrollo, que son parte también de sus sistemas de cooperación, aunque los fondos que manejen no sean equiparables a la AOD. En ese campo, son especialmente activos China, a través del CDB, Arabia Saudita, a través del National Development Fund (NDF), o Brasil, a través del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

Pese a su limitada fiabilidad, las cifras disponibles son suficientes para evidenciar el cambio en el panorama internacional. Por ejemplo, si se hace el *ranking* de los principales donantes, Turquía, con más de 8,6 mil millones de dólares, en 2019, se convertiría en el sexto donante del mundo, tras Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Japón y Francia. Es un resultado un tanto anómalo, influido por los recursos para atender a la población refugiada. Más allá de la excepcionalidad de Turquía, China, con 4,8 mil millones, sería el octavo donante del mundo, por delante de Italia, Noruega o Canadá; Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudita, con 2,4 y 2 mil millones de dólares, respectivamente, ocuparían los puestos 13 y 14, por delante de Bélgica o Austria, y, en fin, Rusia ocuparía el puesto 18, por delante de Finlandia. El panorama de la relación de donantes definitivamente ha cambiado.

9. En este grupo están, además de los tres mencionados, Chile, Colombia, Costa Rica, India, Indonesia, Qatar y Sudáfrica.

GRÁFICO 2: Evolución de la ayuda de países del Comité de Ayuda al Desarrollo, proveedores ajenos al Comité de Ayuda al Desarrollo y donantes privados, en miles de millones de dólares corrientes (2013-2019)



Nota: Los datos correspondientes a México, Brasil y Kuwait, de 2019, fueron estimados ante la ausencia de información en la OCDE.

Fuente: Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), “Development Finance of Countries Beyond the DAC”, *Oecd.org*, [2021], disponible en: <https://tinyurl.com/jxhbx972>, acceso en: 15 mayo 2021.

En todo caso, lo importante no son tanto los recursos que aportan los nuevos proveedores cuanto los cambios que su presencia y sus políticas inducen. Desde esta perspectiva, han logrado romper el monopolio del CAD, diversificar los modelos de cooperación, ampliar la gama de opciones de ayuda disponibles y fortalecer la capacidad negociadora de los países receptores. En el lado negativo, la ampliación del número de proveedores sienta las bases para, por una parte, incrementar la fragmentación del sistema de cooperación, habida cuenta de los limitados niveles de coordinación existentes; por otra, inducir a una relajación de los estándares de calidad definidos previamente por el CAD, dado que los nuevos proveedores ni se sienten concernidos por ellos –al no haber participado en su determinación– ni disponen de estándares alternativos que los sustituyan.

A la relación de nuevos donantes oficiales ha de sumarse la propia de los proveedores privados de ayuda –organizaciones no gubernamentales

(ONG) y fundaciones. También es este un campo deficientemente medido por parte de la OCDE, pese a los esfuerzos que este organismo ha hecho para recabar información a través de encuestas. Si solo se toman en cuenta las donaciones —más adelante nos referiremos al capital privado no concesional movilizadado con apoyo público—, las cantidades aportadas por este tipo de instituciones filantrópicas pasó de los 36 mil millones de dólares en 2013 a algo más de 45 mil millones en 2019 (de nuevo, gráfico 2).

Más allá de los recursos aportados, también estos actores han contribuido a introducir nuevas prioridades y formas de hacer en la política de cooperación. En particular, algunas fundaciones han sido claves en el ensayo de fórmulas innovadoras en las intervenciones de desarrollo, al tiempo que adoptaron criterios más ágiles de gestión y con mayor atención a la medición de resultados¹⁰. Con menor perfil político que los proveedores oficiales, han contribuido también a hacer más rico y complejo el sistema de cooperación.

Las tendencias de cambio antes aludidas —en la agenda, la financiación del desarrollo y el panorama de donantes— han impulsado reformas de diverso calado en la orientación e instrumentación de la política de cooperación. De entre ellas, nos centraremos aquí en tres procesos de cambio que pueden marcar la cooperación para el desarrollo en el más inmediato futuro. Se trata de tres auténticas transiciones hacia una cooperación (1) con vocación más transformadora; (2) con un uso más intensivo de instrumentos financieros, y (3) con una gobernanza más inclusiva.

A esas tres transiciones, dedicaremos los tres siguientes epígrafes.

10. Julia Benn, Cécile Sangaré y Tomáš Hos, *Private Foundations' Giving for Development in 2013-15*, París, Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), mar. 2018 (OECD Development Co-operation Working Paper, 44), disponible en: <https://tinyurl.com/fy8xayf7>, acceso en: 5 ago. 2021; Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *Private Philanthropy for Development*, París, mayo 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/enkc64bb>, acceso en: 5 ago. 2021.

Transición 1: hacia una cooperación más transformadora

Dimensiones económica y ambiental en la agenda

Una de las consecuencias que se derivan de la Agenda 2030 es que propició un enfoque más integral del desarrollo, en el que recuperan protagonismo las dimensiones económica y ambiental. A aspectos económicos se refieren los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) 8 (trabajo decente y crecimiento económico) y 9 (industria, innovación e infraestructura); a temas ambientales remiten los ODS 13 (acción por el clima), 14 (ecosistemas marinos) y 15 (ecosistemas terrestres); finalmente, en ambas dimensiones operan los ODS 6 (agua y saneamiento), 7 (energía limpia y accesible), 11 (ciudades y comunidades sostenibles) y 12 (consumo y producción responsable). Al asumir un enfoque comprehensivo, la Agenda 2030 ponía fin a una larga etapa previa en la cual la atención de la cooperación para el desarrollo parecía gravitar de manera dominante sobre las dimensiones sociales del desarrollo. Una tendencia que tuvo su expresión más genuina en los ODM.

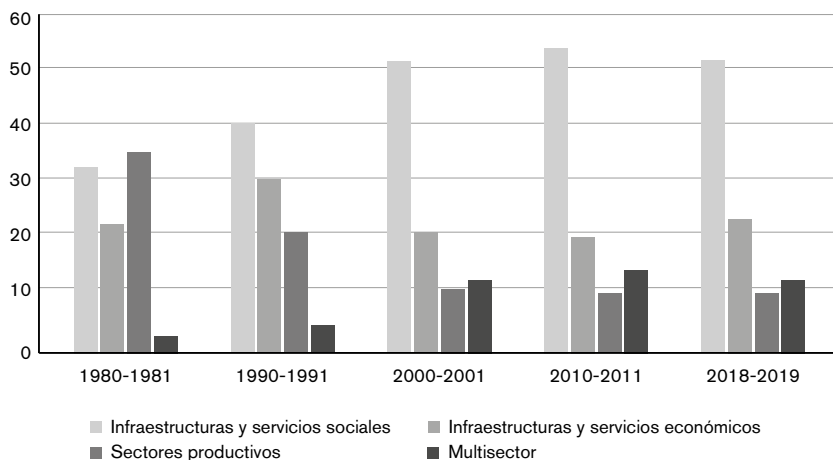
El sesgo al que se alude tuvo sus consecuencias sobre la composición de la ayuda internacional. Entre inicios de la década de los 1980 y hasta muy recientemente, los sectores más relacionados con la base económica de los países –infraestructuras y servicios económicos y sectores productivos– no dejaron de perder peso en el total de la ayuda¹¹, mientras que, al contrario, crecía de forma continuada la cuota de recursos dedicada a sectores relacionados con las dimensiones sociales –infraestructuras y servicios sociales (gráfico 3).

Cabría justificar esta orientación en el carácter perentorio de las necesidades básicas de la población sumida en la pobreza. Poner la ayuda al servicio de los derechos básicos –alimentación, educación, salud– de las personas en condiciones vulnerables no parece que sea un propósito que admita reproches éticos. La ascendente influencia de las ONG en el espa-

11. Las cifras se refieren a las actividades que son susceptibles de asignar sectorialmente. Cerca de un 30% de los fondos de ayuda no son asignables de manera clara a sector alguno.

cio de la cooperación no hizo sino apuntalar esta tendencia, trasladando al conjunto de la política su visión y sus campos prioritarios de actuación.

GRÁFICO 3: *Composición de la ayuda en porcentaje sobre ayuda asignable sectorialmente (1980-2019)*



Fuente: Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), “Aid (ODA) by Sector and Donor [DAC5]”, *Oecd.Stat*, [2021], disponible en: <https://tinyurl.com/3fezedvw>, acceso en: 15 mayo 2021.

Pero, pese a su justificación ética, tuvo este enfoque una consecuencia indeseable, ya que relegó dimensiones —como las productivas— que se revelan cruciales no solo para avanzar en la lucha contra la pobreza sino también para hacer sostenibles en el tiempo los logros sociales relacionados con aquellos derechos básicos antes aludidos. La experiencia de China, India o Vietnam, entre otros países, demostró que el crecimiento económico, con capacidad para generar empleo formal, constituye una de las vías más rápidas para lograr reducciones significativas de la pobreza¹².

12. Agustín Kwasi Fosu, “Growth, Inequality, and Poverty Reduction in Developing Countries: Recent Global Evidence”, *Research in Economics*, vol. 71, n. 2, pp. 306-336, jun. 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/rrcyt6we>, acceso en: 5 ago. 2021.

Algo similar cabría decir acerca de las dimensiones relacionadas con la sostenibilidad ambiental, que se habían visto igualmente postergadas respecto a la preferencia otorgada a las dimensiones sociales del desarrollo. Este hecho animó al Open Working Group (owg), que surge de la Cumbre de la Tierra Río+20, celebrada en 2012, a trasladar el sentido de urgencia en abordar estos aspectos, algo que después dejó su huella en la configuración de la Agenda 2030, que otorgó una marcada prioridad a los objetivos ambientales.

Ahora bien, más allá de la Agenda 2030, el proceso de cambio en la composición de la ayuda se vio promovido por el realineamiento producido en las prioridades de un amplio grupo de proveedores de cooperación, como consecuencia de la creciente relevancia adquirida por la gestión de los flujos migratorios, la lucha contra el cambio climático y la inversión en infraestructuras sostenibles, todos ellos ámbitos que obligan a respuestas transformadoras en la base económica de los países.

La gestión migratoria ha pasado a ocupar un lugar central de la acción internacional tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea (UE). En ambos casos, se ha hecho evidente que no basta con una política de contención en frontera para aminorar la presión inmigratoria: es necesario también operar en origen, atendiendo a lo que se denominan las “causas profundas” de la migración. Ello comporta impulsar medidas orientadas a la activación del tejido productivo y la generación de empleo en los países de origen. El reciente programa propuesto por la administración de Joe Biden para aportar 4 mil millones de dólares para inversiones de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid; del inglés, United States Agency for International Development) en Guatemala, Honduras y El Salvador responde a este objetivo. Y es también ese propósito uno de los que inspiran la ambiciosa iniciativa Europa Global, que se propone movilizar, entre 2021 y 2027, 79 500 millones de euros en forma de ayuda internacional de la UE.

Otro de los aspectos que ha escalado puestos en las prioridades de los donantes es la lucha contra el cambio climático. El ascenso de este aspecto viene inspirado por el agravamiento de los diagnósticos internacionales sobre las tendencias climáticas y por el carácter de bien público global que

tienen las actividades de mitigación¹³. Pero, además, los países proveedores de cooperación —China incluida— han constatado que la transición ecológica constituye un prometedor mercado para sus innovaciones y para sus empresas¹⁴. La cooperación para el desarrollo puede convertirse, por tanto, en un instrumento útil no solo para apoyar una transformación necesaria sino también para activar un mercado rentable.

Los dos aspectos mencionados conectan con la creciente relevancia que ha adquirido la inversión en infraestructuras sostenibles, como vía obligada para asentar una recuperación económica —tras los efectos de la Gran Recesión y la pandemia de la COVID-19— que permita, al tiempo, promover la transición ecológica que se reclama.

Mejora de las infraestructuras sostenibles

Alcanzar las metas que definen la Agenda 2030 y el Acuerdo de París requiere un esfuerzo inversor mayúsculo en la ampliación y mejora de la dotación de las infraestructuras, tratando de alentar opciones que apoyen los procesos de descarbonización de las economías y de resiliencia ambiental y climática de las sociedades.

Numerosos estudios han tratado de traducir a magnitudes económicas las necesidades inversoras en este campo. Aunque las cifras ofrecidas presentan una elevada holgura, una estimación razonable sitúa en torno al 4,5% del PIB de los países de renta baja y media el gasto anual requerido¹⁵. Aunque con datos no exactamente coincidentes, otros estudios conducen a estimaciones con órdenes de magnitud equivalentes¹⁶. Traducido a escala

13. “Global Warming of 1.5°C”, *ipcc.ch*, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/uh6ab276>, acceso en: 5 ago. 2021.

14. Global Commission on the Economy and Climate, *New Climate Economy (NCE), Better Growth, Better Climate*, [S.l.], 2014, disponible en: <https://tinyurl.com/m8us93ys>, acceso en: 5 ago. 2021.

15. Julie Rozenberg y Marianne Fay (eds.), *Beyond the Gap: How Countries Can Afford the Infrastructure They Need While Protecting the Planet*, Washington, World Bank Group, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/494mm67k>, acceso en: 5 ago. 2021.

16. Amar Bhattacharya *et al.*, *Aligning G20 Infrastructure Investment with Climate Goals and the 2030 Agenda*, Washington, Brookings Institution, Global Development Policy Center, jun. 2019,

agregada, esto supone 1,5 billón de dólares anuales de inversión, solo en la construcción de infraestructuras. Recordemos, no obstante, que son igualmente importantes los costes operativos y de mantenimiento de las instalaciones, lo que agregaría otros 760 mil millones anuales, hasta un total de 2,3 billones de dólares anuales¹⁷.

Las necesidades inversoras varían de acuerdo a las regiones que se consideren, pero en todas resulta necesario el concurso de la financiación internacional para complementar las disponibilidades domésticas. Pensemos que, en términos relativos, el esfuerzo que debe hacer África subsahariana en materia de infraestructuras se sitúa en el 9,2% de su PIB regional; el de América Latina es, por su parte, equivalente al 4,5% de su PIB; el resto de las regiones se encuentran entre esas dos cuotas (gráfico 4). Claramente, se requiere financiación internacional para alcanzar esas cuotas.

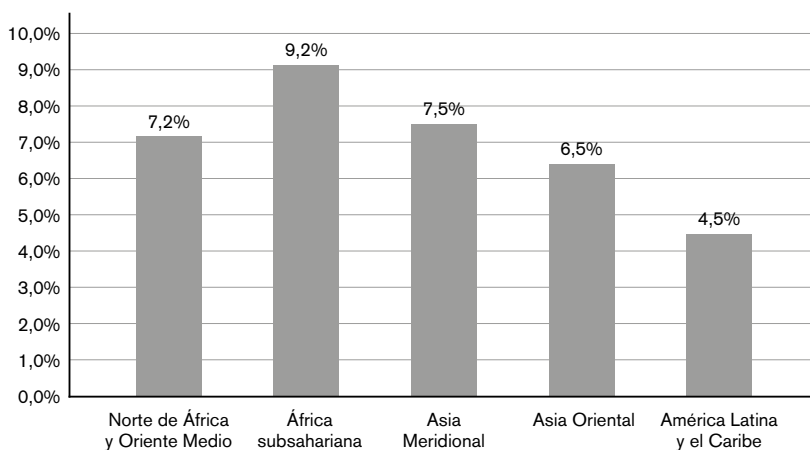
Esa financiación internacional debe ir más allá de lo que permite la AOD. De hecho, la magnitud de las necesidades sobrepasa, con mucho, las posibilidades de la financiación oficial internacional –no solo a la de carácter concesional–, lo que obliga a adoptar una perspectiva más comprehensiva de las fuentes de financiación disponibles, tal como sugiere la Agenda para la Acción de Addis Abeba. Pero de esa constatación no debiera derivarse la idea de que el programa de acción para mejorar las infraestructuras y descarbonizar las economías es ajeno a la agenda de cooperación para el desarrollo. Más bien, habría que concluir que esa tarea ofrece un marco ambicioso de acción transformadora desde el que dimensionar y orientar la cooperación al desarrollo, y obliga, al tiempo, a esa misma cooperación a buscar nuevos instrumentos y formas de acción para hacer un uso más

disponible en: <https://tinyurl.com/2yxhbuzh>, acceso en: 5 ago. 2021; Amar Bhattacharya *et al.*, *Delivering on Sustainable Infrastructure for Better Development and Better Climate*, Washington, Brookings Institution, dic. 2016, disponible en: <https://tinyurl.com/368hu6t4>, acceso en: 5 ago. 2021; New Climate Economy (NCE), *Better Growth, Better Climate: The New Climate Economy Report*, Washington, Global Commission on the Economy and Climate, sep. 2014, disponible en: <https://tinyurl.com/55n7y4n9>, acceso en: 5 ago. 2021; Fernanda Ruiz Núñez y Zichao Wei, *Infrastructure Investment Demands in Emerging Markets and Developing Economies*, Washington, World Bank Group, sep. 2015 (Policy Research Working Paper, 7414), disponible en: <https://tinyurl.com/zrve49dv>, acceso en: 5 ago. 2021.

17. Julie Rozenberg y Marianne Fay (eds.), *op. cit.*, 2019.

estratégico y comprensivo de sus recursos. Este último aspecto nos conduce al papel de la cooperación financiera que se quiere tratar en el siguiente epígrafe.

GRÁFICO 4: Necesidades de financiación de infraestructuras en relación con el producto interno bruto regional (2015-2030)



Fuente: Julie Rozenberg y Marianne Fay (eds.), *Beyond the Gap: How Countries Can Afford the Infrastructure They Need While Protecting the Planet*, Washington, World Bank Group, 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/494mm67k>, acceso en: 5 ago. 2021.

Transición 2: de la donación a un manejo plural de instrumentos financieros

Si se quiere que la cooperación para el desarrollo movilice recursos adicionales a los que le asignan los presupuestos, necesariamente debe intensificar el uso de la cooperación financiera. Nos referimos con ello a aquella cooperación que recurre a instrumentos –como inversión en capital, créditos, garantías y seguros– que alteran la posición inversora internacional –acreedora o deudora– de los países. Son esos instrumentos los que, en mayor medida, permiten atraer recursos adicionales, tanto de procedencia pública como privada.

Tradicionalmente, ese tipo de cooperación financiera en el ámbito del desarrollo la han venido desplegando los Estados, a través de créditos bilaterales con garantía soberana, y los bancos multilaterales de desarrollo (BMD), también a través de créditos con garantía soberana, a los que se suman otros instrumentos financieros como bonos, créditos subordinados, inversión en capital, participación en fondos de inversión u operaciones de reestructuración de deuda. De manera relativamente subsidiaria, también los BMD, a través de líneas o ventanillas especializadas, operan en actividades de apoyo al sector privado en los países en desarrollo. No obstante, esta actividad ha sido tomada en sus manos de manera muy central y protagonista por las IFD, sean bancos o no, que tienen tanto los países en desarrollo como los países proveedores de cooperación.

De esta forma, cabría considerar que el amplio campo de la cooperación para el desarrollo está compuesto por cinco pilares básicos que resultan complementarios. Tres de ellos aluden a la financiación oficial:

- la ayuda internacional brindada preferentemente por las agencias oficiales de desarrollo, tanto bilaterales como multilaterales, que está basada preferentemente en donaciones y en créditos altamente concesionales;
- la financiación de los BMD, que se orienta a financiar inversiones públicas a través de créditos, concesionales y no concesionales, preferentemente con garantía soberana;
- las IFD, bilaterales y multilaterales, que otorgan apoyo a las inversiones privadas a través de operaciones de capital, créditos, seguros y garantías (cuadro 1).

A estos pilares se suman los recursos privados provenientes de las ONG y fundaciones, que operan centralmente a través de donaciones, y, adicionalmente, los recursos privados con orientación hacia los ODS, que son movilizados con apoyo oficial.

CUADRO 1: Fuentes de financiación internacional del desarrollo

Ayuda privada	Financiación oficial			Financiación privada
Donaciones privadas	Ayuda	Créditos al sector público	Apoyo al sector privado	Capital privado movilizado con apoyo público
ONG y fundaciones	Agencias oficiales de desarrollo preferentemente	Banca multilateral de desarrollo	Instituciones financieras de desarrollo	
Donaciones, asistencia técnica y acción humanitaria, preferentemente	Donaciones, créditos concesionales, asistencia técnica y acción humanitaria	Créditos concesionales y no concesionales y asistencia técnica a instituciones públicas	Inversión en capital, créditos y garantías a proyectos comercialmente sostenibles	Inversión directa y en cartera y créditos
Financiación <i>blended</i> : donaciones y subsidios provistos en compañía de créditos públicos y otros recursos privados para financiar la inversión				

Fuente: El autor, 2021, con base en European Development Finance Institutions (EDFI), *Investing to Create Jobs, Boost Growth and Fight Poverty*, Bruselas, 2016, disponible en: <https://tinyurl.com/dwnakrp4>, acceso en: 5 ago. 2021.

El proceso de definición de TOSSD brinda una primera imagen, todavía borrosa, de la dimensión de estos pilares. Mientras la AOD canaliza 167 mil millones de dólares, en 2019, la cifra correspondiente a flujos financieros no concesionales –sean transfronterizos o no– llegaría a 132 mil millones. Parte de esta última magnitud es canalizada por los propios gobiernos en ámbitos relacionados con los ODS –especialmente, los relacionados con bienes públicos internacionales– y parte es canalizada por las IFD, sean multilaterales, sean bilaterales, a través de financiación no concesional. Los fondos privados movilizados por las instituciones filantrópicas alcanzan los 45 mil millones de dólares, y los recursos privados movilizados con apoyo oficial alcanzan los 47 mil millones de dólares.

Si la atención se centra en la financiación oficial para el desarrollo, los tres pilares aludidos presentan operativas con perfiles propios. La ayuda que descansa en la donación puede asignarse a través de procesos centralizados, que son controlados por el proveedor, de acuerdo a criterios que

podrían estar centrados de forma exclusiva en el impacto de desarrollo de las operaciones. La cooperación financiera requiere, sin embargo, un mayor protagonismo del receptor, que es quien acumula pasivos y se compromete a los pagos ulteriores, y, en su asignación, deben tenerse en cuenta, además del impacto de desarrollo, criterios relacionados con la sostenibilidad financiera de la operación. Dentro de la cooperación financiera, los BMD tienen la doble ventaja de la escala en la que pueden operar y de la calificación crediticia que les proporciona el respaldo de los Estados en su capital¹⁸. Por su parte, las IFD tienen la ventaja de ser mucho más ágiles en sus procedimientos, tener más cercanía al sector privado, ser más innovadoras en sus modelos de negocio y tener mayor tolerancia al riesgo¹⁹. La operativa de las IFD es, por lo demás, mucho más descentralizada y apegada al terreno y a las oportunidades locales.

Dado que la banca multilateral de desarrollo será estudiada en otro capítulo de este libro, aquí nos referiremos, centralmente, a las IFD bilaterales. Bajo ese rótulo, se acoge un colectivo de instituciones muy diferente en su tamaño —desde la modesta SBI belga a la poderosa KfW alemana—, en su composición de capital —las hay enteramente públicas y otras participadas por capital privado— y en su naturaleza jurídica —ya que algunas son bancos o filiales de bancos y otras carecen de licencia bancaria (tabla 1). También en términos operativos son instituciones diferentes, ya que algunas se especializan predominantemente en la concesión de créditos —por ejemplo, Proparco o Sofid—, otras se inclinan, en mayor medida, a operaciones de capital —por ejemplo, IFU, Sifem o Norfund— y, finalmente, solo algunas operan en el espacio de las garantías —por ejemplo, CDC. Lo que es común a todas estas instituciones es el recurso a instrumentos financieros

18. José Antonio Ocampo y Víctor Ortega, *The Global Development Bank's Architecture*, [S.l.], International Research Initiative on Public Development Banks, The Visible Hand y AFD, 2020 (Research Papers, 177).

19. Isabella Massa, *Impact of Multilateral Development Finance Institutions on Economic Growth*, Londres, Overseas Development Institute (ODI), ago. 2011, disponible en: <https://tinyurl.com/yfuuurxb>, acceso en: 5 ago. 2021; Isabella Massa, Max Mendez-Parra y Dirk Willem te Velde, *The Macroeconomic Effects of Development Finance Institutions in sub-Saharan Africa*, Londres, Overseas Development Institute (ODI), dic. 2016, disponible en: <https://tinyurl.com/b33sd8nb>, acceso en: 5 ago. 2021.

para promover la inversión privada de forma preferente –aunque, en ocasiones, no exclusiva– en los países de ingreso medio y bajo y en ámbitos relacionados con el desarrollo sostenible.

TABLA 1: *Las instituciones financieras de desarrollo bilaterales (2019)*

IFD	País	Creación	Plantilla	Capital	Compromisos (2019) (millones de euros)	
					Nuevos	Cartera
Opic*	Estados Unidos	1971	230	Público	4 390	19 930
BIO	Bélgica	2000	60	Público	156	865
CDC	Reino Unido	1948	422	Público	1 957	8 504
Cofides	España	1988	84	Público (54%) Bancos (45%) CAF (1%)	218	1 757
DEG	Alemania	1962	575	kfw (banco público)	1 789	8 781
Finnfund	Finlandia	1970	82	Público (93%), Finnvera y confederación de empresas	154	967
FMO	Holanda	1970	582	Público (53%), bancos, sindicatos y otros	1 887	10 429
IFU	Dinamarca	1967	88	Público	119	836
Norfund	Noruega	1997	80	Público	391	2 757
OeEB	Austria	2008	60	Kontrolbank, el banco de crédito a la exportación	322	1 373
Proparco	Francia	1977	380	AFD (64%), la agencia de desarrollo	1 593	7 214
SBI	Bélgica	1971	4	Público (63%) e instituciones financieras privadas	4	37

IFD	País	Creación	Plantilla	Capital	Compromisos (2019) (millones de euros)	
					Nuevos	Cartera
Sifem	Suiza	2005	28	Público	84	755
Simest	Italia	1991	154	CDR, el banco público de desarrollo	233	1 171
Sofid	Portugal	2007	18	Público (60%) y bancos privados	8	12
Swedfund	Suecia	1979	41	Público	123	547

Nota: * En 2019, se decidió, en Estados Unidos, crear la International Development Finance Corporation (DFC), que integra la antigua Overseas Private Investment Corporation (Opic) y la Development Credit Authority (DCA), que estaba bajo la órbita de Usaid. Los datos que figuran en el cuadro se refieren a 2015, antes de iniciar el proceso de fusión al que se alude. Los datos de Opic se refieren a 2015, antes de iniciar la fusión para dar lugar a la DFC, y están expresados en millones de dólares.

Fuente: El autor, 2021, con base en European Development Finance Institutions (EDFI), disponible en: <https://tinyurl.com/ay6mrc35>, acceso en: 20 mayo 2021.

Dado que se trata de instituciones públicas, conviene preguntarse por las razones que justifican que las IFD canalicen recursos públicos hacia actividades relacionadas con la promoción del sector privado. Tres razones emergen como potenciales justificaciones:

- La primera alude a las externalidades generadas por algunas inversiones. Existen ciertas inversiones que son requeridas para que otras inversiones se produzcan, debido a la existencia de fallos de mercado —externalidades o problemas de coordinación. Como consecuencia, su rendimiento social es superior a su rendimiento privado, lo que justifica un apoyo público para aproximar el óptimo social.
- La segunda apunta a la idea de que el inversor puede tener una percepción sobrevaluada del riesgo asociado a la inversión en un país en desarrollo, debido a la fragilidad institucional de esos países o a su vulnerabilidad frente a diferentes tipos de *shocks*. En este caso, es útil la intervención pública para redimensionar esa percepción de riesgo.
- La tercera razón tiene relación con el coste asociado al agente pionero que invierte en un mercado o en una actividad nueva e incurre en

unos costes hundidos que es preciso compensar para evitar un efecto disuasor sobre el emprendimiento.

Los argumentos ofrecidos no son excluyentes, pero cada uno de ellos remite a instrumentos de apoyo distintos: el primero demanda una financiación parcialmente subsidiada; el segundo comporta disponer de un adecuado sistema de garantías y de mitigación del riesgo, y el tercero, de mecanismos temporales de aportación al capital. Saber cuál es la respuesta requerida en cada caso en la práctica es, sin embargo, un objetivo esquivo a la investigación empírica²⁰.

Financiación combinada

Muchas de las iniciativas emprendidas por las IFD en materia de desarrollo se mueven en el campo de la financiación combinada (*blended finance*), donde se estructuran fuentes financieras de diverso origen y grado de concesionalidad. Aun cuando no exista una definición inequívoca, pueden entenderse como *financiación combinada* todas aquellas figuras orientadas a hacer un uso estratégico de los recursos públicos como un mecanismo útil para movilizar recursos privados adicionales al servicio de objetivos de desarrollo sostenible²¹.

A la relevancia de este tipo de enfoques alude la Agenda de Acción de Addis Abeba, en la cual se reclama el uso catalítico de la “financiación pública internacional, incluyendo la AOD, para movilizar financiación pri-

20. Owen Barder y Theodore Talbot, *Guarantees, Subsidies, or Paying for Success? Choosing the Right Instrument to Catalyze Private Investment in Developing Countries*, Washington, Center for Global Development (CGD), mayo 2015 (Working Paper, 402), disponible en: <https://tinyurl.com/9t4dztw6>, acceso en: 5 ago. 2021.

21. Realmente, existe una discrepancia en el modo de definir la financiación combinada entre la OCDE, la UE y el DFH Working Group. Para una precisión conceptual, cfr. Stephen Spratt, Eilis Lawlor y Vincent Coppens, *Core Concepts in Blended Finance: Assessment of Uses and Implications for Evaluation*, París, Organisation for Economic Cooperation and Development, feb. 2021 (OECD Development Co-operation Working Paper 90), disponible en: <https://tinyurl.com/2b6wnmnr>, acceso en: 5 ago. 2021.

vada”²². Y similar llamamiento hizo el Grupo de los Veinte (G20), en su reunión de 2017, cuando emplazó a la banca multilateral de desarrollo a estudiar mecanismos y reformas para impulsar la financiación combinada. Con ese propósito, muchos donantes bilaterales fortalecieron la capacidad operativa de sus respectivas IFD, y algunas instituciones del sistema multilateral ampliaron también este campo de acción, por ejemplo, la Corporación Internacional de Fomento (CIF) realizó una reciente ampliación de capital y la Asociación Internacional de Fomento (AIF) creó una ventanilla para el apoyo al sector privado.

El interés en estos enfoques de financiación deriva del potencial que se le supone para movilizar recursos privados adicionales en respaldo de las inversiones en desarrollo sostenible. Para confirmar ese potencial, es necesario considerar, primero, la capacidad efectiva de movilización que se atribuyen a estas figuras y, segundo, el carácter efectivamente adicional de los recursos que movilizan. Aunque se trata de un campo promisorio, todavía subsisten dudas en ambas cuestiones.

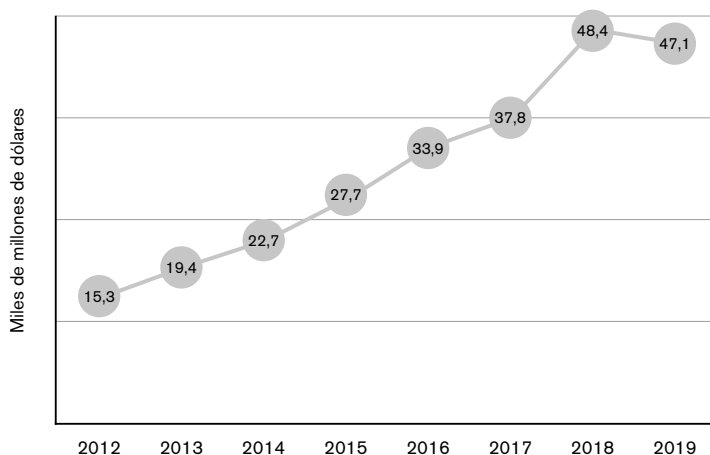
Por lo que se refiere al capital privado movilizado, hay tres fuentes que proporcionan información, aunque con criterios metodológicos distintos: la OCDE, el grupo de bancos multilaterales e IFD liderado por el BM y el DFI Working Group on Blended Concessional Finance for Private Sector Projects. Si nos atenemos a las estimaciones de la OCDE, se confirma que la capacidad de movilización de recursos privados con fondos oficiales ha seguido una tendencia claramente creciente (gráfico 5). En el último de los años de que se tiene información, 2019, los recursos privados movilizados ascienden a 47,1 mil millones de dólares, lo que es una cantidad relevante, pero a distancia de las expectativas generadas, especialmente, si se atiende a que la AOD de ese año rozaba los 160 mil millones de dólares²³. La estimación realizada por el grupo de bancos multilaterales, referida a 2019, confirma el orden de magnitud de los recursos movilizados: 20,6 mil millones

22. Organización de las Naciones Unidas (ONU), Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2015, disponible en: <https://tinyurl.com/yuchb3zb>, acceso en: 5 ago. 2021.

23. Cfr. *Amounts Mobilised from the Private Sector by Official Development Finance Interventions in 2017-18*, París, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 1^{er} jul. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/ybpu6844>, acceso en: 5 ago. 2021.

de dólares, cuando se refiere a la movilización directa, aunque se expande a otros 43 mil millones adicionales derivados de la movilización indirecta, un concepto de más discutible fundamento²⁴. Dados estos datos, no es extraño que algunos autores señalen que “Las expectativas de que la financiación *blended* cierre la brecha de financiación de los ODS no es realista”²⁵.

GRÁFICO 5: Evolución de los recursos privados movilizados con apoyo oficial (2012-2019)



Fuente: Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), “Amounts Mobilised from the Private Sector for Development”, *Oecd.org*, [2021], disponible en: <https://tinyurl.com/44yjdyhn>, acceso en: 5 ago. 2021; *ROSSD 2019 Data: The First ROSSD Data Collection*, disponible en: <https://tinyurl.com/yt8nrwts>, acceso en: 5 ago. 2021.

De acuerdo con la OCDE, las garantías se revelan como el mecanismo que logra una mayor capacidad de movilización de recursos, concentrando el 39% del total movilizado en el período 2012-2018; le siguen los cré-

24. Cfr. Multilateral Development Banks y Development Finance Institutions, *Mobilization of Private Finance 2019*, Washington, World Bank Group, jan. 2021, disponible en: <https://tinyurl.com/3afxmann>, acceso en: 5 ago. 2021.
25. Samantha Attridge y Lars Engen, *Blended Finance in the Poorest Countries: the Need for a Better Approach*, Londres, Overseas Development Institute (ODI), abr. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/dux7pnh7>, acceso en: 5 ago. 2021.

ditos sindicados (18%) y la inversión directa (18%). En los dos últimos años de los que se tiene datos más detallados (2017-2018), las tres cuartas partes de los fondos privados fueron movilizados por las instituciones multilaterales, en especial, la CFI y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) del BM, siguiéndoles a distancia el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BerD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Asiático de Desarrollo (BASD). Por su parte, los proveedores bilaterales son responsables del 25% de los recursos movilizados, teniendo un papel clave, en este caso, las IFD, con un comportamiento muy destacado de Overseas Private Investment Corporation (Opic) de Estados Unidos y el CDC Group. En suma, las IFD son un mecanismo útil para la movilización de recursos al servicio del desarrollo, pero dentro de un marco de expectativas, por el momento, moderadas.

Un segundo problema tiene relación con la adicionalidad de los recursos movilizados. Es este un aspecto importante, porque el fundamento de la financiación combinada es hacer viable una acción inversora que, sin el apoyo público, no hubiese prosperado, y no subsidiar inversiones que, de todos modos, se iban a efectuar. El problema es que las metodologías establecidas para estimar la adicionalidad de los recursos son claramente deficientes, ya que carecen de criterios de causalidad sólidos²⁶. Es, por tanto, razonable que cundan las dudas acerca de qué parte de los recursos reportados cumplen efectivamente con esa requerida adicionalidad.

A los dos problemas señalados se une uno tercero que alude a la distribución de los recursos. Son los países de renta media los principales beneficiarios de estos mecanismos de apalancamiento de los recursos privados. De hecho, a los países de ingreso medio alto se dirige algo más del 50% de los recursos privados movilizados en los últimos dos años; correspondiéndole un 30% adicional a los países de ingreso medio bajo. Frente a estas cuotas, la correspondiente a los PMA y a otros países de bajo ingreso apenas supone el 5,3% del total de los recursos.

26. Paddy Carter, Nicolas van de Sijpe y Raphael Calel, *The Elusive Quest for Additionality*, Washington, Center for Global Development (CGD), sep. 2018 (Working Paper, 495), disponible en: <https://tinyurl.com/4v33na7y>, acceso en: 5 ago. 2021.

Los comentarios realizados no restan valor a las potencialidades de la financiación combinada —un campo por el que necesariamente debe transitar la cooperación al desarrollo—, pero apuntan dos cautelas que es necesario tener en cuenta: las expectativas de movilización de recursos privados deben estar adecuadamente dimensionadas, y la financiación combinada debe complementarse con otros mecanismos de acción si se quiere que el contenido redistributivo de la cooperación al desarrollo se preserve.

Una nota: China y la Unión Europea como ejemplos

El tránsito de la donación a un uso más intenso de la cooperación financiera no es una mera especulación: dos modelos diferentes de cooperación, desde marcos distintos y con propósitos igualmente dispares, China y la UE, han emprendido ese camino.

En los últimos años, China ha avanzado en la consolidación de su sistema de cooperación con la creación de la CIDCA, que se suma como pilar institucional a su activo CDB. Se ha elaborado un nuevo libro blanco²⁷, donde se fija la orientación estratégica del país y se hace un reconocimiento explícito de las responsabilidades que asume en nivel global —“China’s aid for shared future” es su lema. La iniciativa One Belt, One Road ilustra el modo en que China entiende la cooperación para el desarrollo, considerándola parte de un proyecto más amplio en el que se combina la promoción del comercio y la inversión en infraestructuras, para potenciar la conectividad y los intercambios.

Un rasgo adicional de la cooperación de China es su orientación preferente hacia las actividades productivas —incluyendo las extractivas— y a la construcción de infraestructuras: de hecho, en la década pasada, fue el tercer inversor en este campo en África subsahariana. Esa misma orientación se traslada al ámbito multilateral, a través de su liderazgo en el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (AIIB; del inglés, Asian Infrastruc-

27. Cfr. *China’s International Development Cooperation in the New Era*, [S.I.], China International Development Cooperation Agency (CIDCA), 10 ene. 2021, disponible en: <https://tinyurl.com/3e9t6rvh>, acceso en: 5 ago. 2021.

ture Investment Bank). Para disponer del músculo financiero necesario para esa acción inversora en el mundo en desarrollo, China recurre a una combinación de fuentes financieras diferentes, que incluye recursos concesionales y no concesionales, donaciones, créditos, inversiones de capital y operaciones de alivio de la deuda. Este uso intensivo de los instrumentos financieros es una de las señas de identidad de la cooperación china. Es este hecho el que anima a dos conocidos especialistas chinos a sugerir que la ayuda se acompañe de otras métricas de financiación al desarrollo más amplias, incluyendo recursos no concesionales, operaciones de capital y garantías, en similar línea al *ROSSD* de la *OCDE*²⁸.

Desde bases muy distintas, la UE ha iniciado una senda de reforma que tiene algunos paralelismos, por cuanto pretende dotar a la política de cooperación de una mayor capacidad transformadora y trascender las donaciones para lograr una mayor movilización de recursos. El primero de los objetivos queda materializado en el nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo, que se aprobó en 2017 y que comporta una estrategia compartida para todas las instituciones europeas y los Estados miembros, en la que se apela a combinar la ayuda con otros recursos y políticas, para dotar de capacidad transformadora a la cooperación²⁹.

Este último propósito se expresa más claramente en la reciente aprobación, en 2021, del ambicioso fondo Europa Global. A través de esta iniciativa, se unifican todos los instrumentos diferentes que la UE tenía en materia de cooperación y política de vecindad, y se acompaña del ambicioso compromiso de dedicar 79 500 millones de euros a la acción de de-

28. Cfr. Justin Yifu Lin y Yan Wang, *Going Beyond Aid: Development Cooperation for Structural Transformation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017. En concreto, estos autores consideran cuatro métricas distintas: DF1, la ayuda, tal como la define el CAD; DF2, que suma otra financiación oficial en condiciones distintas al mercado, incluyendo créditos preferentes a la exportación; DF3, que añade la financiación oficial no concesional, y DF4, que incluye, además, las operaciones de capital, garantías y alianzas público-privadas. Esta última métrica se asemejaría mucho a la que la OCDE ha construido bajo el rótulo de *ROSSD*.

29. Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea, “El Nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo: la UE y Sus Estados miembros Firman una Estrategia Conjunta para Erradicar la Pobreza”, *Consilium.europa.eu*, 7 jun. 2017 (comunicado de prensa), disponible en: <https://tinyurl.com/75y4x6pv>, acceso en: 5 ago. 2021.

sarrollo –29 mil millones, al menos, a África subsahariana– a lo largo del período 2021-2027. Al tiempo, y sacando enseñanzas del Plan de Inversión Exterior de la UE, se decide emplear una parte de los recursos oficiales no tanto en financiar directamente actividades cuanto en proveer garantías que faciliten la movilización de recursos adicionales, incluidos los del sector privado. Para ello, el programa se apoyará en la capacidad inversora no solo de los bancos multilaterales europeos –el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Berd, principalmente– sino también del conjunto de bancos e IFD propias de los Estados miembros.

Transición 3: de la dualidad Norte-Sur a un sistema complejo de acción colectiva

La ampliación del número de países que mantienen una política activa de cooperación otorga mayor riqueza al sistema, pero a costa de incrementar sus grados de entropía. Para evitar los efectos perversos de ese proceso, es necesario transitar hacia un sistema más complejo e incluyente, que sea capaz de generar estándares y reglas compartidas y propicie la coordinación desde una gobernanza incluyente, que necesariamente debe ir más allá del CAD de la OCDE.

Definición de estándares

A lo largo de su historia, el CAD se ha revelado como una institución aceptablemente eficaz para impulsar un proceso de convergencia de los donantes hacia estándares compartidos en materia de ayuda. No parece, sin embargo, que quepa generalizar mecánicamente esos estándares a nuevos proveedores de cooperación que no fueron parte del proceso en el que se acordaron. Es más, algunos de esos nuevos proveedores reivindican una mirada propia sobre la cooperación y adelantan criterios distintos para orientar sus acciones. En este contexto, lo razonable es tratar de construir un cuerpo mínimo de estándares compartidos, contruidos a partir de la

escucha y deliberación crítica de lo que cada cual propone. Pero ¿existe espacio para la convergencia?

Recordemos que los donantes de la OCDE hicieron, en la primera década del siglo XXI, un esfuerzo por repensar los estándares básicos que debieran inspirar la ayuda internacional. Ese esfuerzo se plasmó en una serie de conferencias internacionales sobre la eficacia de la ayuda: París (2005), Accra (2008) y Busan (2011). En la primera de estas conferencias, quedaron establecidos los cinco principios básicos para la eficacia de la ayuda:

- la apropiación de las intervenciones de desarrollo por parte de los receptores;
- el alineamiento de la ayuda con las políticas e instituciones nacionales;
- la armonización de los procedimientos de los donantes;
- la gestión por resultados;
- la mutua rendición de cuentas.

Estos principios fueron simplificados y redefinidos, con un enfoque más político, en las dos conferencias posteriores de Accra y Busan, donde se añadió la necesidad de promover como forma de trabajo las alianzas inclusivas y mejorar los niveles de transparencia de la ayuda (cuadro 2). Pese al consenso que suscitaron estos principios, el grado en que se trasladaron al comportamiento de los donantes no es unánime.

CUADRO 2: *Principios de la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur*

Principios de la Agenda de Eficacia de la Ayuda	Principios tentativos de la cooperación Sur-Sur
Apropiación de la ayuda por parte de los países en desarrollo	Cooperación promovida por la demanda
Enfoque sobre los resultados, asegurando el impacto de las intervenciones	Respeto a la soberanía nacional y a los modelos de desarrollo propios de los países
Alianzas inclusivas entre actores y países para hacer frente a la complejidad	Ausencia de condicionalidad política y macroeconómica
Transparencia y rendición de cuentas compartidas entre los actores implicados	Mutuo beneficio

Fuente: El autor, 2021.

Aunque de modo menos formal, también los proveedores del Sur formularon, a través de declaraciones diversas, algunos principios asociados a sus prácticas de cooperación. Dado que no existe un acuerdo formal, como en el CAD, no cabe sino hacer un decantado de los principios que más se repiten en las declaraciones de los nuevos proveedores. Entre ellos figuran:

- la demanda del país receptor como principio activador de la cooperación;
- el respeto a la soberanía de los países;
- la ausencia de condicionalidad;
- la búsqueda del mutuo interés.

Al igual que sucede con los donantes tradicionales, también, en este caso, es difícil saber en qué medida estos principios inspiran la práctica.

Cualquier nuevo consenso que se genere en este campo debiera partir de estas dos tradiciones. El objetivo no debiera ser necesariamente que todos los estándares se compartan, basta con identificar un espacio de convergencia sobre el que después establecer criterios adicionales para distintos grupos de países que así lo establezcan.

Si se atiende a la relación de principios antes relacionados, no es difícil identificar un espacio de convergencia en torno a cuatro principios compartidos:

- la apropiación del desarrollo por parte de receptor, que es quien debe activar la demanda de cooperación;
- la necesidad de alinear la cooperación con las prioridades de los países, respetando sus instituciones y procedimientos de gestión;
- la promoción de la transparencia y la mutua rendición de cuentas;
- el papel estratégico de las alianzas entre actores.

Más difícil es encontrar convergencia en otros principios en los cuales las posiciones de los países son discrepantes. Por ejemplo, mientras los donantes tradicionales han asociado la ayuda a ciertas condiciones, aunque hayan cambiado en el tiempo las condiciones postuladas, los proveedores

del Sur se declaran contrarios a toda condicionalidad, reclamando el respeto a la soberanía de los países. También puede haber discrepancias en algunos otros principios que están asociados al tipo de cooperación que cada cual promueve. Por ejemplo, mientras es razonable que el mutuo interés rijan la cooperación entre países en desarrollo, es más discutible que ese principio inspire la cooperación Norte-Sur, dada la asimetría de capacidades de que se parte. Igualmente, mientras se critica la ayuda ligada de los países de la OCDE –que comporta una instrumentalización de la ayuda al servicio de los propios intereses–, puede que esa crítica no quepa extenderla a la cooperación técnica entre países en desarrollo, que está basada en el intercambio de las experiencias respectivas.

Estos ejemplos ilustran la idea de que, si se quiere configurar un sistema de cooperación incluyente, necesariamente deberá alentarse una dinámica flexible de convergencia, de modo que se pueda generar un espacio acotado de estándares compartidos, mientras se mantienen otros estándares como propios de grupos de países que así lo decidan.

Reglas de elegibilidad y graduación

Esta misma flexibilidad es requerida para definir los criterios de elegibilidad y graduación de los países para acceder a los fondos de cooperación. Como es sabido, el CAD limita la AOD a los países de renta baja o media, de acuerdo con la clasificación que al respecto realiza el BM. Si un país supera por tres años el umbral de renta media, queda graduado respecto a la ayuda. Tal es lo que ha sucedido recientemente, por ejemplo, con Chile y Uruguay. Estimaciones de la propia OCDE apuntan a que cerca de quince países podrían pasar a graduarse a lo largo de esta década. Este proceso suscita malestar entre algunos países afectados, que consideran que se les retira la ayuda internacional cuando todavía arrastran importantes déficits estructurales.

Pese a esas quejas, es razonable que existan reglas de elegibilidad cuando se trata de gestionar fondos concesionales que, por fuerza, son limitados. Esto mismo sucede con cualquier política nacional de subsidios públicos, que debe definir con precisión quién está en condiciones de

beneficiarse de los fondos. No hay razón, sin embargo, para que las reglas de elegibilidad se extiendan a aquellos recursos que carecen de concesionalidad, como sucede con algunos de los que forman parte de TOSSD. De este modo, esta última métrica tendría dos componentes: la ayuda tradicional, que debiera tener reglas de accesibilidad, y la financiación no concesional, que debiera carecer de esos criterios. Existe el riesgo de que la ausencia de criterios de estos componentes convierta en destinatarios de los recursos a países que no lo debieran ser —por ejemplo, los propios países desarrollados—, pero ello no debiera corregirse con criterios de elegibilidad, sino con códigos de conducta explícitos por parte de los proveedores de cooperación³⁰.

Si la aplicación de criterios de elegibilidad y graduación para los recursos concesionales resulta justificable, los criterios adoptados por el CAD para esos procesos son claramente cuestionables, por diversas razones. El producto nacional bruto (PNB) per cápita, que es el criterio que se utiliza, tiene notables limitaciones como métrica única del desarrollo³¹: en primer lugar, porque muchas dimensiones no materiales —derechos humanos, por ejemplo— o ámbitos centrales de la sostenibilidad no tienen su traducción al PNB; en segundo lugar, porque es una variable que carece de criterios normativos que traduzcan preferencias sociales ajenas al mercado, y, en fin, porque alude a la condición material de un ciudadano representativo, pero no dice nada acerca de los parámetros de distribución del bienestar en el seno de esa sociedad.

Pero, más allá de la pertinencia de la variable elegida, al referir la graduación a un único criterio, se acentúan los problemas asociados a la eficiencia y equidad de las reglas de elegibilidad. Hay un problema de *eficien-*

30. A este tema le dio una solución ambigua el *task force* encargada de definir TOSSD. En concreto, considera como potencial receptor de TOSSD a todo país que es elegible para la ayuda. Pero se señala, a continuación, que se podrá contemplar que un país ajeno a ese criterio pueda ser receptor de TOSSD si previamente justifica su solicitud, añadiendo, a continuación, que “se espera que ningún país desarrollado lo solicite”. Cfr. *TOSSD Reporting Instructions*, [S.l.], mayo 2021, disponible en: <https://tinyurl.com/xdkzhr8y>, acceso en: 5 ago. 2021.

31. Marc FLEURBAEY y Didier BLANCHET, *Beyond GDP: Measuring Welfare and Assessing Sustainability*, Nueva York/Oxford, Oxford University Press, 2013.

cia, porque define incentivos inadecuados para el sistema al premiar los fracasos con la continuidad de la ayuda y penalizar los éxitos con la retirada del apoyo internacional, y hay un problema de *justicia*, porque países en situación muy semejante pueden recibir respuestas diferentes en función del lado en que se encuentren respecto a un umbral que es puramente arbitrario. Adicionalmente, el criterio único acentúa el carácter abrupto del proceso, que se agrava al no existir período de transición, ni medidas de apoyo y seguimiento posterior a la graduación³².

En suma, el sistema adoptado por la OCDE es claramente imperfecto. Ahora bien, ¿cuál podría ser la alternativa? No parece que sea una buena opción buscar una métrica sintética alternativa al PIB —como el índice de desarrollo humano (IDH)—, porque terminaría por reproducir parte de los problemas antes mencionados³³. Un enfoque más prometedor sería transitar hacia un sistema multidimensional, que trate no tanto de ordenar países, sino de clasificar problemas de desarrollo y medios de apoyo para afrontarlos, identificando los países aquejados por esos problemas³⁴. Un modelo que responde a este enfoque es, por ejemplo, el grupo de los países pobres altamente endeudados (HIPC; del inglés, *heavily indebted poor countries*): se define un problema —el sobreendeudamiento—, la relación de los países que lo padecen y el tipo de tratamiento de apoyo que la comunidad internacional está dispuesta a brindarles³⁵.

Esta forma de proceder no solo sería más acorde con la Agenda 2030, que presupone el carácter multidimensional del desarrollo, sino también

32. Un planteamiento muy diferente es el que se establece para la graduación de países PMA, donde se contempla un proceso prolongado de transición, una estrategia específica para ese proceso y medidas de apoyo para acompañarlo.

33. Además, en el caso del IDH, es muy alta su correlación con el PNB per cápita.

34. José Antonio Alonso y Jonathan Glennie, “The Disruptive Role of MICs in the Development Cooperation System: Providers and Recipients”, en José Antonio Alonso y José Antonio Ocampo, *Trapped in the Middle? Developmental Challenges for Middle-income Countries*, Nueva York/Oxford, Oxford University Press, 2020.

35. José Antonio Alonso, Ana Luiza Cortez y Stephen Klasen, “LDC and Other Country Groupings: How Useful Are Current Approaches to Classify Countries in a More Heterogeneous Developing World?”, en José Antonio Alonso, Giovanni Andrea Cornia y Rob Vos, *Global Governance and Rules for Development in the Post-2015 Era*, Londres/Nueva York, Bloomsbury Academy, 2015.

atenuaría los problemas asociados a la graduación. De hecho, permitiría que un país pudiera graduarse de un tipo de ayuda, cuando supera el problema para el que esa ayuda fue concebida, mientras sigue recibiendo respaldo internacional en otros campos en los que su progreso ha sido menor.

Cambios en la gobernanza

Los cambios en el panorama internacional a los que se ha aludido en páginas previas demandan cambios profundos en la gobernanza del sistema de cooperación. La instancia que, hasta ahora, ha liderado este campo, el CAD de la OCDE, concebido como club exclusivo de países desarrollados, no puede ofrecer el marco inclusivo que se demanda. En parte, como respuesta a esa carencia, en la última década se crearon dos instancias más incluyentes: el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo (FCD), creado en 2007 bajo los auspicios del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Ecosoc; del inglés, United Nations Economic and Social Council), en la ONU, y la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED), que nació como resultado de la Conferencia de Busan, en 2011.

El FCD nació para dar seguimiento a las tendencias de la cooperación internacional para el desarrollo, conformándose en un espacio de debate y de intercambio de opiniones, con el propósito de avanzar recomendaciones en este campo. Son parte del FCD países de distintos niveles de desarrollo —proveedores, receptores y duales—, estando convocados también actores de la sociedad civil y del sector privado. Es, por tanto, un foro abierto e inclusivo de reflexión y debate, pero su eficacia para asumir una tarea de generación de estándares o de seguimiento de las políticas de cooperación es claramente limitada.

Por su parte, la AGCED es un foro que, con el soporte técnico de la OCDE y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud), pretende fortalecer la eficacia de la cooperación para el desarrollo. En su estructura de gobernanza, están incluidos países de distinto nivel de desarrollo, estando abierto a la presencia de actores no gubernamentales. En este caso, a su limitada capacidad normativa y de seguimiento de la política de coo-

peración, se une el desapego que algunos países en desarrollo han revelado respecto a esta instancia, en parte por sus orígenes asociados a la OCDE.

Ninguno de estos dos foros, pues, satisface las condiciones que debiera reunir una instancia de gobernanza del sistema de cooperación. La carencia de esta estructura es reveladora de la fluidez de cambios en este ámbito de la política pública: quizá sea necesario asentar mejor las nuevas realidades antes de disponer de una respuesta de gobernanza satisfactoria. En todo caso, la forma de avanzar en ese proceso debiera admitir el recurso a una senda doble. De una parte, debería alentarse a los países a configurar espacios regionales para la coordinación y promoción de estándares y criterios compartidos. Como demuestra el programa de Cooperación Sur-Sur de la Secretaría General Iberoamericana (Segib), en las instancias regionales, es más fácil encontrar los niveles de cercanía y afinidad entre países requeridos para avanzar en esos procesos. Por otra parte, sería necesario avanzar progresivamente en la construcción de un marco de gobernanza global, necesariamente radicado en la ONU, que asumiese la tarea de ir debatiendo estándares compartidos y criterios de cómputo de la cooperación. El FCD puede ser parte de ese marco, en que debieran participar también algunas otras agencias o unidades de la ONU, por ejemplo, la División de Estadísticas de las Naciones Unidas (UNSD; del inglés, United Nations Statistics Division)³⁶.

Conclusiones

Para mantener su nivel de eficacia como instrumento de desarrollo y para adaptarse al tiempo, a una realidad internacional más compleja y cambiante, la cooperación para el desarrollo necesita acometer un proceso de reforma de entidad. En esencia, se trata de que sea capaz de responder a tres grandes desafíos que recorren las páginas precedentes.

En primer lugar, debe ser capaz de modernizar la forma de concebir y medir su impacto como instrumento de desarrollo, que no va a estar tanto

36. José Antonio Alonso, *op. cit.*, dic. 2018.

en lo que directamente financie cuanto en aquellas capacidades y recursos adicionales que sea capaz de movilizar al servicio del desarrollo sostenible. Este objetivo obliga a una transición desde una ayuda basada en la donación a otra en la que los componentes financieros adquieren mayor relevancia.

En segundo lugar, la cooperación para el desarrollo debe ser capaz de gestionar la diversidad, lo que le obliga a manejar diversas prioridades e instrumentos de acuerdo con las condiciones de los países. Ese enfoque reclama una agenda de desarrollo amplia y comprehensiva, en la cual los componentes de transformación productiva y ecológica estén adecuadamente ponderados en relación con las dimensiones sociales. Al tiempo, es necesario mejorar la coherencia de políticas públicas, dada la diversidad de dimensiones a través de las que se promueve el desarrollo.

Por último, el sistema de cooperación para el desarrollo debe integrar más activamente a los diversos actores que operan en su seno, construyendo una gobernanza más incluyente y representativa. Esta dilatación del campo de la cooperación puede tener costes en términos de coordinación y puede alimentar tensiones entre visiones y objetivos diversos de los actores en juego. Es importante, por tanto, que se establezcan los mecanismos de diálogo para avanzar en la construcción de estándares y reglas explícitas que faciliten la coordinación y el alineamiento de los esfuerzos.

La irrupción de China y las tensiones en la gobernabilidad económica mundial

OSVALDO ROSALES¹

Las dos primeras décadas del siglo XXI representan un lapso notable por sus repercusiones en la gobernanza de la economía mundial. Hitos en estas décadas los constituyen el ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001, la crisis *subprime* (2008-2009) y la pandemia de la COVID-19 (2020-2021). El rápido ascenso chino induce a una generalizada inquietud en Occidente respecto del potencial de China en ciencia y tecnología, inquietud que alcanza su máxima expresión con la “guerra comercial” que Donald Trump inicia en contra de China. Este conflicto comercial devino rápidamente en pugna hegemónica, articulada en torno al dominio de las nuevas tecnologías del siglo XXI.

Este artículo revisa las tensiones que genera el ascenso chino en el sistema de gobernanza económica mundial (SGE), así como las críticas que la propia China tiene respecto de este sistema.

El conflicto Estados Unidos-China

El ascenso chino acontece en el marco de las reglas establecidas por la gobernanza resultante de la posguerra, ascenso que va planteando importan-

1. Economista chileno con magíster en economía otorgado por la Escolatina, de la Universidad de Chile. Actualmente, es consultor en temas de comercio internacional y negociaciones comerciales. Fue director de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y director general de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

tes desafíos a dicha gobernanza. China alega que esta gobernanza subvalora su peso efectivo en la economía mundial. Occidente, liderado por Estados Unidos, replica que el ascenso chino se ha apoyado en incumplimiento de varios de los compromisos internacionales que supone dicha gobernanza internacional o en que los compromisos que China fue adquiriendo serían hoy insuficientes, atendiendo a su mayor peso en la economía mundial. Por ambas vías, se llega a la caducidad del Pacto de Bretton-Woods, acuerdo que estableció la institucionalidad económica que aún nos rige, esto es, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la OMC, como heredera del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (Gatt; del inglés, General Agreement on Tariffs and Trade), y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Las estrategias predominantes privilegian el *decoupling* en Estados Unidos y la estrategia de “doble circulación” en China. La desconexión que promueve Estados Unidos hasta ahora no despierta demasiado entusiasmo en las principales empresas occidentales. Joe Biden da muestras de continuar con las medidas restrictivas a las empresas tecnológicas chinas y, en particular, con la presión a sus aliados para bloquear la expansión de Huawei y otras empresas chinas en el tendido de redes 5G.

La interacción entre ambas estrategias es una mala noticia para la economía mundial. Esa mala noticia podría transcurrir por varios carriles:

- cierto desacoplamiento de las cadenas de valor respecto de China, induciendo reestructuraciones y diversificación fuera de China;
- encuentro del contraparte del tecnonacionalismo chino en sus similares norteamericanos y europeos, partiendo por los rubros más asociados a insumos y equipos médicos y sanitarios;
- probabilidad de proteccionismo occidental en manufacturas de alta tecnología, incluyendo restricciones en el acceso de empresas chinas a estos productos².

2. Alex Capri, “Strategic us-China Decoupling in the Tech Sector”, *HinrichFoundation.com*, 4 jun. 2020, disponible en: <https://tinyurl.com/cr84vjjz>, acceso en: 5 ago. 2021.

El “desacoplamiento” de Estados Unidos

Los costos de un eventual desacoplamiento serían elevados para Estados Unidos, para China y para la economía mundial, más allá de que algunos sectores/países específicos se puedan beneficiar con la reubicación de ciertas cadenas de suministro mundial. Entre 2017 y 2019, el comercio bilateral y los flujos mutuos de inversión cayeron 9% y 60%, respectivamente. Este es un gran costo para ambas potencias y para la economía mundial (ver recuadro 1).

La pandemia de la COVID-19 marcó un antes y un después en la relación bilateral Estados Unidos-China, pero también entre China y el resto del mundo. Quedó en evidencia que China era el principal proveedor de mascarillas quirúrgicas; que producía la mitad de los respiradores N95 para el personal de salud; que fabricaba el grueso de los respiradores mecánicos y que poseía la mayoría de los activos farmacéuticos para la fabricación de medicamentos. En tanto, Estados Unidos no cubría la necesidad interna de estos rubros. Las reservas estratégicas cubrían el 1% de las necesidades de mascarillas, el 10% de los ventiladores, y el 95% de los antibióticos provenía de China³.

Estados Unidos y Europa pudieron apreciar la gran dependencia que mantenían de productos chinos en maquinarias e insumos médicos. Percibido esto en un contexto de pandemia, de cuarentenas y marcada incertidumbre por la evolución de los contagios, no fue difícil que se reavivaran los nacionalismos, abriendo espacio a políticas proteccionistas, primero en los temas sanitarios y, luego, en otros considerados “estratégicos”.

Es muy posible que este nuevo proteccionismo en comercio e inversiones se vaya reflejando en el acortamiento de las cadenas de valor y en diversificación de proveedores. Surge aquí un conflicto entre resiliencia versus eficiencia, pues asegurar el suministro de insumos en las condicio-

3. Kurt Campbell-Dashi y Rush Doshi, “The Coronavirus Could Reshape Global Order: China is Maneuvering for International Leadership as the United States Falter”, *Foreign Affairs*, 18 mar. 2020, disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-03-18/coronavirus-could-reshape-global-order>, acceso en: 28 jul. 2021.

RECUADRO 1: *Las dificultades del decoupling*

China es el primer socio comercial de Estados Unidos (659 mil millones de dólares), el tercer mercado de exportación (120 mil millones de dólares) y el primer exportador a Estados Unidos (539 mil millones de dólares). Los inversionistas norteamericanos poseen 100 mil millones de dólares de deuda china y 1,1 billón de dólares en acciones chinas. Por su parte, los chinos mantienen 1,4 billón de dólares (trillones americanos) en deuda norteamericana y 720 mil millones de dólares en acciones*. No es fácil desmontar este entrecruce de operaciones y de intereses.

Las firmas chinas dependen de proveedores externos en sectores claves: 55% en robótica; 6% en *cloud computing*; 90% en semiconductores. Se estima que a China le podría tomar diez años para conseguir la autosuficiencia en estos rubros. Por su parte, Starbucks tiene 4 125 cafés en China; General Motors (GM) vende, anualmente, 4 millones de vehículos en China y 3 millones en Estados Unidos y así con un largo listado de empresas norteamericanas. En el caso europeo, Volkswagen (vw) vende el 40% de sus vehículos en China y Daimler Mercedes-Benz y la BMW, el 30%. vw adquirió el 50% de JAC Motors, empresa estatal china, y su planta está en Xinjiang, la región natal de los uigures. Además, en el mercado chino, crece la competencia de empresas chinas contra las norteamericanas. En los *smartphones*, las empresas chinas capturaban el 12% del mercado doméstico en 2014 y, en 2018, ya fue el 67%; en automóviles, para el mismo período, la cifra pasó del 26% al 38%.

El desacoplamiento es poco viable por las siguientes razones:

- la actual densidad de los intercambios y los intereses entrecruzados entre las principales empresas internacionales;
- el mantenimiento de China como el país que representa alrededor de un tercio del incremento del producto interno bruto (PIB) mundial durante el resto de esta década;
- la imposibilidad de ser subestimado un mercado de casi 1 400 millones de personas;
- la no retirada del grueso de las empresas norteamericanas de China**.

Si de todas formas el desacoplamiento avanzase, cortando o limitando drásticamente el intercambio bilateral, entonces estaríamos asistiendo prácticamente a una nueva Guerra Fría, afectando la lógica de las cadenas de suministro, la industria global, las ganancias de las principales transnacionales, el movimiento de las principales bolsas, transmitiendo dicha inestabilidad económica y merma en los niveles de comercio e inversión al conjunto de la economía mundial. Un conflicto de tal intensidad podría ser más dañino que la crisis *subprime*.

Fuentes: * Karen M. Sutter, "us-China Trade Relations", *In Focus*, 16 feb. 2021 (Congressional Research Service Report), disponible en: <https://tinyurl.com/5k3mbezw>, acceso en: 5 ago. 2021; **Tao Wenzhao, "China's Response to Decoupling", *China-us Focus*, 16 sep. 2020, disponible en: <https://tinyurl.com/d6cb6ypx>, acceso en: 5 ago. 2021.

nes de la pandemia obliga a diversificar proveedores, sacrificando costos en función de asegurar dicho suministro de insumos. En Europa, ya se habla de *nearshoring*, esto es, acortar las cadenas de suministro ante las nuevas restricciones en aduanas, asignando mayor preferencia por lo local y por abastecimientos cercanos a los consumidores. La robótica redu-

ce los costos laborales, y, además, los costos de la inversión inicial en ella podrían ser favorecidos por subsidios. Por cierto, esto es una tendencia exactamente contraria a la lógica de las cadenas de valor en las cuales la producción se deslocalizaba en la medida que las condiciones de costo de mano de obra, infraestructura, logística y conectividad asegurasen el menor costo comparativo.

En Estados Unidos, avanza el proyecto bipartidista de los senadores Todd Young (Partido Republicano) y Charles E. Schumer (Partido Demócrata) sobre innovación y competencia, más conocido en la prensa como China Bill, ya que justamente apunta a reforzar la competitividad y la innovación para hacer frente a la competencia china⁴. Japón estableció, a mediados de 2020, un programa de subsidios por 2 080 millones de dólares y otro de financiamiento por 210 mil millones de dólares para apoyar el traslado de empresas japonesas que deseen emigrar desde China al Sudeste Asiático. Hasta ahora, no hay novedades importantes sobre las grandes empresas⁵.

Por ahora, la información no permite sacar conclusiones definitivas. En el discurso occidental, prevalece el objetivo de “acortar” las cadenas de suministro, acercándolas al mercado doméstico y ojalá alejándolas de China. En la práctica, no hay evidencias de que esta tendencia sea muy marcada. El argumento de la pandemia pierde fuerza, toda vez que la recuperación sanitaria ha sido más rápida en China, así como lo está siendo la recuperación económica. Adicionalmente, de acuerdo a encuestas de la Cámara de Comercio Americana (Amcham; del inglés, American Cham-

4. La iniciativa establece 120 mil millones de dólares para la Fundación Nacional de Ciencias (NSF; del inglés, National Science Foundation), el Departamento de Comercio, el Departamento de Energía y la Administración Nacional de Aeronáutica y el Espacio (Nasa; National Aeronautics and Space Administration). Crea una dirección de Tecnología e Innovación en la NSF y proporciona 52 mil millones de dólares para la fabricación de semiconductores. Se trata de una gigantesca iniciativa de política industrial con *grants*, subsidios y disposiciones orientadas a reducir la dependencia de empresas y tecnologías chinas, por una parte, y a abordar los rezagos en infraestructura de innovación y tecnología que estaría experimentando Estados Unidos.
5. Lauly Li y Cheng Ting-Fang, “Inside the us Campaign to Cut China out of the Tech Supply-chains”, *Nikkei Asia*, 7 oct. 2020, disponible en: <https://tinyurl.com/ychxkewa>, acceso en: 5 ago. 2021.

ber of Commerce) radicada en Shanghai, solo el 9% de las empresas norteamericanas operando en China cree que los avances chinos en mercados claves sean fruto de subsidios y malas prácticas comerciales y solamente el 4% de ellas estaría dispuesta a emigrar desde China⁶.

La “doble circulación” china

El 14º Plan Quinquenal 2021-2025 establece la estrategia de “doble circulación” como el nuevo marco estratégico para la economía china. Supone privilegiar la innovación y el consumo domésticos, dejando las exportaciones y el sector externo como el complemento. Esto no se aparta demasiado de los ejes de la reforma económica impulsada desde 2007, en ese entonces, por el primer ministro Wen Jiabao y, luego, por la actual administración de Xi Jinping desde 2013.

La reforma comprobaba un patrón de crecimiento elevado, pero excesivamente dependiente de la inversión y de las exportaciones – tasa de inversión muy elevada, pero con alta ineficiencia y financiada básicamente con deuda pública. Esta dinámica de crecimiento enfrentaba crecientes presiones ambientales y distributivas, y surgían varios desafíos macroeconómicos: incremento preocupante de la deuda, gigantescas inversiones inmobiliarias sin adecuada rentabilidad social, cuantiosas burbujas inmobiliarias que, además, generaban fortunas millonarias y un fuerte rezago del consumo respecto de las elevadas tasas de crecimiento. Como bien lo indicó en su momento Wen Jiabao, tal patrón de crecimiento era insostenible por “los 4 uns”: *unbalanced, unstable, uncoordinated, unsustainable*.

La lógica de las reformas económicas en China apuntaba a:

- modificar el patrón de crecimiento hacia más servicios y menos manufacturas;

6. “American Firms in China Still Worth it”, *The Economist*, vol. 434, n. 9175, pp. 45-46, 4 ene. 2020.

- migrar, gradualmente, desde industrias pesadas, intensivas en capital y energía hacia “manufacturas inteligentes”, intensivas en nuevas tecnologías;
- elevar la eficiencia de la inversión, introduciendo más criterios de mercado en la asignación de recursos;
- incorporar metas ambientales y de ahorro y eficiencia energética en la métrica del crecimiento;
- descarbonizar el patrón energético y orientarlo hacia energías renovables y más limpias.

El impacto de esas reformas se reflejaría en una mayor elasticidad-empleo del PIB, dado que una estructura del PIB con mayor presencia de servicios y con manufacturas menos intensivas en capital generaría más empleo por unidad de producto, y en un incremento en la tasa de consumo, pues la mayor eficiencia de la inversión requeriría menos ahorro para financiar un mismo nivel de producto. Una mayor cuota de consumo en el ingreso y una mayor eficiencia en la inversión se ligan al esfuerzo de innovación, esfuerzo también crucial para mejorar la productividad, transitar hacia la manufactura inteligente, la eficiencia energética y energías menos contaminantes. Elevar el consumo y mejorar la innovación terminaban siendo el corazón de las reformas económicas.

La “doble circulación” no supone retroceder a una economía cerrada; más bien debe entenderse como una nueva fase del proceso de “reforma y apertura” inducido, más que nada, por un cambio en las circunstancias externas. La nueva actitud de Estados Unidos en orden a bloquear el desarrollo chino en tecnología de punta ha hecho que, internamente, se impongan las tesis de un tecnonacionalismo, privilegiando mayores espacios de autonomía tecnológica en sectores claves. Las autoridades chinas estiman que:

- las medidas comerciales, financieras y tecnológicas que ha venido implementando Estados Unidos continuarán con Biden, en lo central;
- Estados Unidos seguirá presionando a sus socios para sumarse a la imposición de barreras al desarrollo chino de tecnologías claves;

- tal actitud de Estados Unidos puede derivar en un acortamiento de las cadenas de valor hoy focalizadas en China, induciendo salidas de empresas desde China;
- todo ello redundará en menores tasas de crecimiento en la economía global pospandemia.

De allí entonces la conclusión de apoyarse más en dos palancas domésticas del crecimiento: el consumo y la innovación.

La centralidad de la innovación en el crecimiento chino de las próximas décadas es justamente lo que se ha visto bloqueada por variadas iniciativas de Estados Unidos, tales como frenar la cooperación en investigación y desarrollo (i&d) entre universidades chinas y norteamericanas; impedir que investigadores y estudiantes chinos trabajen y estudien en China, y bloquear los negocios internacionales de empresas tecnológicas chinas. Esto explica el reciente objetivo chino de elevar el gasto en i&d en 7% anual, desde el actual 23% del PIB, poniendo más énfasis en investigación básica y definiendo áreas claves que le permitan reducir su dependencia tecnológica en rubros claves. No hay consenso respecto de la calidad del número de patentes y de artículos académicos que China aporta cada año, sin embargo, los números indican claramente un salto notable en la última década. Lo que no parece estar en discusión es que empresas chinas se encuentran a la vanguardia en *fintech*, comercio electrónico, redes 5G, energía solar y eólica, transmisión de energía y vehículos eléctricos⁷. Lo relevante es que, incluso en estos rubros, las empresas chinas dependen críticamente de tecnologías fundamentales provistas por empresas norteamericanas, europeas, japonesas o coreanas.

7. Bert Hofman, "China's Economic Policy of Dual Circulation", *HinrichFoundation.com*, 8 jun. 2021, disponible en: <https://tinyurl.com/2a2bunb4>, acceso en: 5 ago. 2021.

Estados Unidos vuelve al Grupo de los Siete en su pugna con China

La reciente reunión del Grupo de los Siete (G7), en Cornwall (Reino Unido), en junio de 2021, puede marcar un punto de inflexión en la gobernanza global. Luego de que Estados Unidos acudiese al Grupo de los Veinte (G20) para lidiar con la Gran Crisis de 2008-2009, esta vez la apuesta de Biden ha sido retornar al G7 con el objetivo básico de lidiar contra el ascenso chino. Para reforzar el mensaje anti-China, se invitó a la cumbre a Australia, India, ambos integrantes de la Iniciativa Indopacífico, y a Sudáfrica y Corea del Sur, formando un virtual Grupo de los Once (G11), todos ellos miembros del G20. Además de China, no hubo invitación especial para los demás integrantes del G20: Argentina, Brasil, México, Arabia Saudita, Turquía y Rusia.

La reunión del G7 fue nutrida en anuncios:

- se aprobó poner en práctica el impuesto mínimo de 15% a las empresas, buscando evitar la planificación y evasión tributaria de las grandes empresas que consiguen ubicar sucursales en paraísos fiscales o en zonas de baja tributación;
 - se firmó el compromiso de entregar mil millones de vacunas contra la COVID-19 a los países en desarrollo entre agosto 2021 y diciembre 2022⁸;
 - se apoyó la propuesta de Biden de un proyecto de 40 mil millones de dólares en infraestructura a invertir básicamente en Asia y África, buscando contrarrestar la iniciativa china One Belt, One Road (en español, la Franja y la Ruta).
8. Esta oferta fue definida como atrasada y muy mezquina por el *Financial Times* y por el *Washington Post*. Si bien la OMS la agradeció, agregó que la necesidad era once veces mayor. Cfr. Gideon Rachman, "The G7 was Stronger on Values than Hard Cash", *Financial Times*, 13 jun. 2021, disponible en: <https://tinyurl.com/3hpw8apn>, acceso en: 5 ago. 2021; Ishaan Tharoor, "Biden and the G-7 Fell Short in Vaccines", *Washington Post*, 15 jun. 2021, disponible en: <https://tinyurl.com/kb9ytupz>, acceso en: 5 ago. 2021.

El tono anti-China de la declaración final es novedoso en el G7 y probablemente marca un momento de no retorno, al menos por algún par de años. Se incorporó allí no solo un cuestionamiento a prácticas económicas que no serían de mercado sino también una condena explícita a los abusos en derechos humanos en Xiajing y a las presiones a la autonomía de Hong Kong. De la misma forma, el G7 solicita a la Organización Mundial de la Salud (OMS) un estudio transparente y oportuno, conducido por expertos y con base científica para estudiar el origen de la COVID-19. Si bien el comunicado oficial no menciona aquí a China, es evidente el mensaje, el que fue explicitado por varios líderes.

El acuerdo del G7 en torno a establecer un piso mínimo de impuesto corporativo del 15% es un gran avance que pondría término a cuarenta años de sucesivas rebajas en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Esto no ha sido bien visto por representantes chinos, pues ello les restaría posibilidades para atraer inversiones extranjeras intensivas en tecnologías, objetivo clave de su estrategia reciente de “doble circulación”. Sería lamentable que China no se sumase a esta iniciativa, crucial para recuperar los espacios tributarios perdidos por cuatro décadas, otro elemento decisivo en la explicación de la concentración de ingresos en el plano global⁹.

El acuerdo de inversiones Unión Europea-China

El acuerdo fue firmado en diciembre 2020 y pese a las presiones del equipo del entonces presidente electo de Estados Unidos, Biden, quien pedía postergar su firma. Alemania, a su vez, se jugó por concretar esta firma durante su presidencia de la Unión Europea (UE). Este acuerdo abre fisuras entre las posturas de Estados Unidos y de la UE respecto de cómo lidiar

9. Esta eventual actitud china sería, además, difícil de entender, toda vez que sus ventajas de infraestructura, logística, tamaño del mercado, calidad del recurso humano y abundante masa crítica de profesionales en I&D más que compensarían el mayor tributo cancelado por las compañías extranjeras que se radiquen en China.

con China y, a la vez, sugiere la posibilidad que este acuerdo induzca una apertura segmentada de las inversiones, es decir, apertura hacia inversiones provenientes de países donde la inversión china pueda enfrentar reciprocidad de derechos y obligaciones.

El acuerdo incluye reglas en control de transferencia de tecnología, nuevas obligaciones chinas sobre estándares en empresas estatales, transparencia en subsidios públicos, compromisos chinos en trabajo y desarrollo sostenible, continuidad del proceso de apertura económica, mecanismos de solución de controversias Estado-Estado y eliminación/reducción de las restricciones al control de accionistas y al desarrollo de *joint ventures*¹⁰. El acuerdo debe ser ratificado por el Parlamento Europeo, pero la ratificación fue congelada en mayo 2021. De ser ratificado, representaría una clara ventaja de acceso a mercado para los inversionistas europeos vis a vis los norteamericanos y constituiría una buena palanca de China para atraer inversión europea de alta tecnología que le permita vadear las restricciones que Estados Unidos le impone en ese ámbito.

La presencia china y los debates en los organismos económicos internacionales

China es un participante activo en las instituciones económicas internacionales, particularmente en el FMI, el BM, la OMC y el Acuerdo de París, además de las diversas agencias especializadas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)¹¹. No hay críticas sobre incumplimiento de los compromisos asumidos en estas instancias, sino más bien al hecho de que rehuiría asumir mayores responsabilidades, al estilo de las que asumen los países desarrollados (PD) y más en línea con el peso efectivo de China en la economía mundial. En este sentido, las principales tensiones surgirían

10. International Institute for Sustainable Development (IISD), “La UE y China Anuncian ‘en Principio’ un Acuerdo sobre Inversiones”, *Investment Treaty News*, 23 mar. 2021, disponible en: <https://tinyurl.com/f2xbuzxt>, acceso en: 5 ago. 2021.

11. Su presencia es bastante menor o derechamente conflictiva en temas como derechos humanos, derechos laborales y gobernanza de internet.

por dos razones: China se autoasigna el *status* de país en desarrollo (PED), lo que acentúa las tensiones con Estados Unidos y con la UE, y sus relaciones económicas bilaterales con otros PED no siempre se ajustarían a sus compromisos multilaterales¹².

Por ello, se habla de una “integración parcial” de China a la gobernanza económica global. De esta forma, China, la primera economía mundial medida en paridad de poder adquisitivo (PPA) y la segunda medida en dólares constantes, el primer exportador mundial de bienes, la principal potencia manufacturera y la que encabeza varias tecnologías de punta, se autodefine como PED, dado que su PIB por habitante (10 mil dólares) lo aleja mucho del de Estados Unidos (65 mil dólares)

A China se le demanda, por ejemplo, que se haga parte del Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) en la OMC y del Club de Acreedores Oficiales de París (el Club de París), que coordina la reprogramación de la deuda soberana, y del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) en la OCDE, que establece normas para la transparencia de la ayuda externa. China no es parte de la OECD, si bien, en 2015, ingresó al Centro de Desarrollo de la OECD, lo que se tiende a considerar como el primer paso para el posterior ingreso a la organización. En cualquier caso, de concretarse, dicho ingreso seguramente acontecería en el marco de una negociación que recoja algunas de las especificidades de la economía china.

China y el Fondo Monetario Internacional

La relación de China con el FMI ha pasado por fases. A mediados de la década 2000-2009, China permitió la devaluación de su moneda, y su superávit en cuenta corriente llegó al 10% del PIB. Esto llevó a que el Departamento del Tesoro de Estados Unidos presionara al FMI para restablecer los equilibrios globales. Misiones del FMI a China en esa época, con ocasión del examen anual del artículo IV de la carta del FMI, no fueron bien recibidas.

12. David Dollar, “Reluctant Player: China’s Approach to International Economic Institutions”, *Brookings.edu*, 14 sep. 2020, disponible en: <https://tinyurl.com/45bra2th>, acceso en: 5 ago. 2021.

Después de 2008, el yuan o *renminbi* (RMB) se ha venido apreciando, los superávits en cuenta corriente se han reducido drásticamente¹³ y la relación con el FMI ha mejorado, concentrándose en la supervisión financiera. China, por su parte, ha apoyado programas del fondo, aportando en paralelo a través de diversas ventanas del mismo FMI¹⁴.

China ha cuestionado el sesgo del FMI en el énfasis en políticas para gestionar desequilibrios en economías emergentes y en desarrollo, omitiendo el mismo proceder cuando se trata de desequilibrios en la economía norteamericana, la que, por su tamaño e influencia, claramente representa un peligro mayor para la estabilidad de la economía mundial.

En septiembre de 1980, el FMI autorizó un aumento de cuotas para China, pasando a ser el octavo contribuyente y adquiriendo un escaño permanente en el Consejo de Gobernadores del FMI y del BM. En 2010, hubo una nueva revisión de cuotas —la que solo se implementó en 2016, tras diez años de negociaciones— y, en virtud de ella, China pasó a ser el tercer contribuyente del fondo. En 2011, China consigue que un representante, Min Zhu, exvicepresidente del Banco Central (BC), asuma como subdirector gerente del FMI, el tercer rango en la institución. En noviembre 2015, el RMB es incorporado a la canasta de monedas que conforman los derechos especiales de giro, lo que significa que los países miembros podrían acumular reservas en activos denominados en RMB, el primer paso para la internacionalización de la moneda china. Está pendiente la decimoquinta revisión de cuotas, la que llevaría a China a ser el segundo contribuyente del FMI, superando a Japón. El Consejo de Gobernadores postergó esta revisión para el 2023, cuestión que ciertamente estará supeditada a la evolución del conflicto entre las dos superpotencias.

En la actual distribución de cuotas, las que definen el derecho a voto, Estados Unidos controla el 17,4%; China, el 6,4%, y Japón, el 6,5%. Uno de los mandatos del FMI es que la distribución de cuotas debe reflejar el

13. Para 2021, China espera un superávit en cuenta corriente del 2,7% del PIB, lo que se compara con uno del 6,8% en Alemania, del 10,8% en Holanda, del 17,5% en Singapur y del 15,5% en Taiwán. Cfr. *The Economist*, *Economic & Financial Indicators*, p. 72, 12 jun. 2021.

14. David Dollar, *op. cit.*, 14 sep. 2020.

peso relativo de las economías en el PIB global, junto a otras variables de estabilidad, apertura y nivel de reservas. Ciertamente, el peso de Estados Unidos no es 2,7 veces el de China; ni el de China es inferior al de Japón¹⁵, ni tampoco el peso de Estados Unidos supera al de los Brics (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), que es 14,7%. Esta es una anomalía conspicua en la gobernanza de la economía mundial y, ante esta anomalía, China se siente maltratada. En la actual fase, es el FMI el que está al debe con China¹⁶.

El Banco Mundial

La aproximación de China al BM parte con el encuentro entre Deng Xiaoping y Robert McNamara en 1980. El BM fue consultado en varias ocasiones por Deng Xiaoping sobre las reformas económicas que estaban en marcha y, en pocos años, China se transformó en el principal cliente del BM en montos de préstamos, número de proyectos y asistencia técnica¹⁷. Más recientemente, se ha convertido en importante donante a la ventana concesional del BM, que financia a países más pobres, especialmente en África. La relación del BM con China ha sido fluida y no debe omitirse la importante influencia que tuvo en el debate chino la publicación conjunta del BM y el gobierno chino *China 2030*¹⁸, bajo la conducción de Robert Zoellick. En 2008, el economista chino Justin Lin asumió como economista jefe y vicepresidente senior para el Desarrollo Económico, primera ocasión en que, tras 64 años del BM, este cargo no recaía ni en un norteamericano ni en un europeo.

En temas financieros, China es un importante contribuyente a la ventana concesional del BM; apoya el enfoque de sostenibilidad del FMI, y busca

15. El PIB de China superó al de Japón en 2010.

16. Las decisiones en el consejo directivo del FMI deben adoptarse con un mínimo del 85% de los votos. Como Estados Unidos controla el 17,4% de los votos, tiene derecho a veto sobre cualquier decisión que adopte el resto de los miembros.

17. David Dollar, *op. cit.*, 2020.

18. World Bank, Development Research Center of the State Council, the People's Republic of China, *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society*, Washington, 2012, disponible en: <https://tinyurl.com/c46hnmzr>, acceso en: 5 ago. 2021.

activamente mejorar su participación en las cuotas del FMI. En paralelo, inició el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB; del inglés, Asian Infrastructure Investment Bank) y, a través de la iniciativa La Franja y la Ruta, venía prestando entre 40 y 50 mil millones de dólares por año, hasta la irrupción de la pandemia. En varias zonas geográficas, estos montos, sumados a los de otros bancos chinos, sobrepasaban la actividad crediticia de los bancos de desarrollo multilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Asiático de Desarrollo (ADB; del inglés, Asian Development Bank) y el propio BM. La principal crítica que aquí surge es la falta de transparencia en la selección de contratistas, montos prestados, condiciones de estos y la sostenibilidad ambiental y social de estas inversiones, incluida la conflictividad de estas inversiones con las comunidades locales¹⁹. El argumento indica, entonces, que la amplia extensión de sus relaciones bilaterales en inversión tiende a mellar sus compromisos multilaterales, pues las primeras no necesariamente se ajustan a las segundas. Por ejemplo, se indica que no habría congruencia entre el compromiso chino con la descarbonización y el número significativo de centrales termoeléctricas que estaría construyendo en PED, en el marco de su iniciativa One Belt, One Road.

China y los temas financieros y monetarios en el sistema de gobernanza económica mundial

Las demandas que China plantea al sistema financiero internacional no difieren de las críticas que los PED han emitido por décadas. Estas críticas serían las siguientes:

- regulación deficiente de los movimientos financieros;
- fallas en la gobernanza interna de los organismos financieros internacionales;
- inestabilidad inherente al sistema monetario internacional²⁰.

19. David Dollar, *op. cit.*, 2020.

20. Deming Chen, *Economic Crisis and Rule Reconstruction*, Londres, World Scientific Publishing Company, 2017.

Respecto de la gobernanza interna de los organismos financieros, el argumento chino recuerda la saga de crisis financieras en los últimos cuarenta años, crisis cada vez más frecuentes y de mayor gravedad y frente a las cuales el accionar del FMI ha sido deficiente²¹. El FMI es un organismo controlado de facto por Estados Unidos y por la UE, con una distribución de cuotas y votos que responde a una correlación de poderío económico de hace más de cincuenta años; una instancia donde Estados Unidos tiene poder de veto, donde Estados Unidos y la UE están muy sobrerrepresentados y con un esquema de gobernanza que asigna la dirección del FMI a un europeo y la del BM a un norteamericano. Esta estructura de poder ignora el fuerte crecimiento de los países emergentes en el PIB mundial, la dinámica expansión del comercio y las inversiones Sur-Sur, así como los importantes avances en posiciones financieras de muchas economías emergentes.

Por último, la posición dominante del dólar en el sistema monetario internacional transmite inestabilidad global, toda vez que le permite a Estados Unidos financiar sus desequilibrios, evitando el ajuste. Siendo China el principal acreedor de Estados Unidos, tiene pleno derecho a cuestionar la credibilidad crediticia norteamericana, puesto que Estados Unidos tendría el privilegio de acumular déficits, sin debilitar su divisa y endeudarse hasta límites imposibles para economías que no disponen de la moneda reserva.

La opción sugerida por China –bastante avalada por el consenso académico internacional– es elevar el peso de otras monedas en el sistema internacional, evitando que la falta de disciplina macroeconómica del país emisor transmita volatilidad al resto del mundo. El contraargumento norteamericano para favorecer la estabilidad económica global es que China debería abrir su cuenta de capitales, poner fin al control de capitales, liberalizar su mercado financiero doméstico y permitir la apreciación de su moneda. En la mirada china, esa es la receta perfecta para la crisis: apertura

21. Destacan la crisis de la deuda externa en América Latina, 1982-1989; crisis de la libra y el European Exchange Rate Mechanism (ERM), 1991-1992; crisis Tequila, 1994; crisis asiática, 1997-1998; crisis rusa, 1998; crisis de Brasil, 1999-2000; crisis *subprime*, 2008-2009, y crisis europea y larga y dolorosa recuperación, 2009-2016.

desregulada de la cuenta de capitales y flotación cambiaria en la economía con el mayor PIB del mundo (medido en PPA), que mantiene un alto nivel de deuda y que lleva varios años lidiando con un *boom* inmobiliario. La postura china apunta a una apertura gradual y regulada en la cuenta de capital, controles de capital y una política cambiaria que permite la flotación en una banda limitada.

Los espacios de negociación son complejos, dado que Estados Unidos no está dispuesto a ceder espacios de poder en la gobernanza del FMI ni a otorgar mayor ponderación a otras monedas en el concierto internacional.

Hasta ahora el accionar chino en este ámbito ocupa varias vías²²:

- **Participación activa en las instancias multilaterales de gobernanza (FMI, BM, G20, Brics)** – Participar con apoyo financiero y, sin dejar de insistir en sus críticas al SGE, colaborar en la construcción de medidas precautorias frente a crisis globales y participar en las reglas de supervisión bancaria de Basilea e implementarlas.
- **Promoción activa de la cooperación financiera internacional** – A través de una amplia red de acuerdos de *swaps* cambiarios, promover tal cooperación con economías en desarrollo de Asia, África y América Latina y también con el Banco Central Europeo (BCE), impulsando el establecimiento del Banco de Desarrollo de los Brics y participando en la cooperación financiera regional. China fue el promotor y principal contribuyente de la Iniciativa Chiang Mai, orientada tanto a gestar una suerte de Fondo Monetario Asiático (FMA) como a avanzar en un sistema regional de compensación de pagos, de emisión de bonos y de agencias de evaluación.
- **Promoción de la internacionalización del RMB** – China ya posee acuerdos de *swaps* de monedas con una veintena de bancos centrales y, desde 2004, utiliza Hong Kong como plataforma para depósitos *offshore* en la moneda china. Se entiende que la internacionalización del RMB va ligada a la convertibilidad de la cuenta de capital y, por ende, este no será un proceso de corto plazo, debiendo ajustarse al avance en la

22. Deming Chen, *op. cit.*, 2017.

reforma del sistema cambiario, del sistema financiero doméstico y de los avances en supervisión financiera.

- **Digitalización del RMB** – China está experimentando con la conversión digital del RMB en efectivo, con miras a una moneda digital construida sobre una red *blockchain*. El Banco Agrícola de China, uno de los cuatro gigantes, acaba de instalar a mediados de junio de 2021 esta facilidad en más de 3 mil cajeros automáticos en una zona comercial de Beijing. Se experimenta también con el uso del RMB digital para el pago de salarios en la nueva área de Xiong'an y en otras zonas, como Shenzhen, Chengdu y Suzhou, y se trabaja en plataformas de comercio de divisas digitales, todo esto bajo la supervisión del Banco Central de China²³.

China: gobernanza y desafíos de la Organización Mundial del Comercio

El ingreso de China a la OMC, tras quince años de negociaciones, no solo fue un hito clave en la evolución del comercio mundial sino también jugó un rol central en la dinámica de las reformas económicas en China, actualizando el aparato legal, avanzando en un sistema judicial más eficiente y estimulando la modernización de las empresas estatales, una vez sometidas a la competencia externa. Este ingreso habría significado un amplio proceso de revisión y actualización de leyes y reglamentos: 2 300 leyes, regulaciones y normas departamentales y 190 mil ítems legislativos habrían sido

23. Sebastian Sinclair, "Chinese Commercial Bank Enables Digital Yuan-Cash Conversion at ATMs", *CoinDesk*, 18 jun. 2021, disponible en: <https://tinyurl.com/sn83n74b>, acceso en: 5 ago. 2021. Si bien las autoridades indican que esto solo apunta a facilitar las transacciones domésticas, es obvio que, dadas las características transfronterizas de las plataformas digitales, no es descartable que, en poco tiempo más, esto apunte a estimular la internacionalización del RMB, aprovechando los múltiples convenios de *swaps* que se ha venido concordando con diversos bancos centrales del mundo. De hecho, el Banco Popular de China explora en conjunto con los BCS de Tailandia, Emiratos Arabes Unidos y Taiwán un proyecto de pago transfronterizos en moneda digital. Cfr. Arjun Kharpal, "China Has Given Away Millions in Its Digital Yuan Trials: This is How it Works", *CNBC*, 4 mar. 2021, disponible en: <https://tinyurl.com/w2f6jum3>, acceso en: 5 ago. 2021.

revisados por los gobiernos locales y el gobierno central²⁴. Este ingreso generó elevadas expectativas en el mundo industrializado (ver recuadro 2).

RECUADRO 2: *Expectativas y frustraciones con el ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio*

Las expectativas occidentales del ingreso chino a la OMC son conocidas. Lo primero era la gran expectativa por el gigantesco mercado que se abría para Occidente. El discurso occidental, muy influido por la Caída del Muro y por las profecías de Francis Fukuyama sobre “el fin de la historia”, además pregona que este ingreso “disciplinaria a China” (en las palabras de Zoellick) y, más temprano que tarde, conduciría a que China adoptase las pautas del modelo liberal predominante en el Occidente industrializado. La apertura comercial y el crecimiento económico, asociados al proceso de industrialización, urbanización y expansión de las clases medias, irían forjando una creciente presión por la apertura política. Y como, según Fukuyama, a estas alturas de la historia ya no había más opción que el modelo liberal occidental, China estaba destinada a integrarse a la economía global siguiendo las pautas y normas ya existentes.

Veinte años después de ese ingreso, el debate ha cambiado. Particularmente en Estados Unidos, hay dos escuelas que se enfrentan: una que piensa que hay incumplimientos chinos y que habría que renegociar, y otra, la de los “halcones”, que piensa que el ingreso de China a la OMC fue un error. Estos últimos argumentan que un régimen comercial mercantilista y dirigido por el Estado sería incompatible con el enfoque de mercado previsto por la OMC. La versión más radical de esta escuela insiste en que el modelo chino no solo ha derivado a una forma de capitalismo de Estado, sino que, además, buscaría exportar tal modelo*. Lo que no queda claro es cuál es la opción que sugieren estos “halcones”, si expulsar a China de la OMC o salirse de la OMC y hacerla cada vez menos relevante y debatir y concordar los temas del comercio al margen del primer exportador mundial de bienes.

Fuente: *Yeling Tan, “How the WTO Changed China”, *Foreign Affairs*, mar.-abr. 2021, disponible en: <https://tinyurl.com/5u5uyvtd>, acceso en: 5 ago. 2021.

China se vio presionada a aceptar condiciones de ingreso más estrictas que cualquier nuevo miembro no solo en la amplitud de la rebaja de aranceles sino también en un amplio espectro de normativas jurídicas y de tribunales, protección a derechos de propiedad intelectual, mayor autonomía en la gestión de empresas y, en fin, una gobernanza económica más transparente. La contraparte de este proceso fue un impresionante boom exportador chino. Antes de las reformas de 1978 con Deng Xiaoping, las exportaciones chinas eran mucho menos del 1% mundial. Ya en 1997 logra ascender al podio de los diez primeros, cubriendo el 3,3% de

24. Deming Chen, *op. cit.*, 2017.

las exportaciones mundiales. Al momento de ingresar en la omc, en 2001, ya respondía por el 4,9% de esas exportaciones. De allí en adelante, viene un crecimiento sostenido en esa participación, pasando a ser el primer exportador mundial de bienes en 2009, sitio que mantiene desde entonces. En el 2020, China respondió por el 14,7% de las exportaciones globales de bienes, sobrepasando Estados Unidos (8,1%) y Alemania (7,8%)²⁵.

China es un miembro activo de la omc en las controversias comerciales. Entre 2006 y 2015, 44 casos —más del 25% de los casos totales— involucraron a China como demandante o demandado. En 2009-2015, los casos relacionados con China fueron el 90% de los casos presentados por Estados Unidos, la ue o Japón. En años previos, la norma era que esos casos se daban entre esos tres grandes actores, ciertamente un reflejo del mayor peso que China ha ido adquiriendo en el comercio mundial²⁶. Lo interesante es que, cuando China ha perdido un caso en la omc, ha modificado las leyes o reglamentos cuestionados, cumpliendo el fallo. Si a veces lo ha hecho con demora, esto no disiente demasiado de la práctica que también se aprecia en las economías industrializadas de Occidente.

Tras su ingreso a la omc, China ha desplegado una intensa actividad de negociaciones comerciales. Aparte de los acuerdos comerciales con Hong Kong y Macao, China inició su raid de negociaciones bilaterales con Chile y luego fue agregando tratados de libre comercio con Pakistán, Singapur, Corea del Sur, Perú, Costa Rica, Nueva Zelanda, Australia, Islandia, Suiza, Moldavia y Georgia. Ello se suma a acuerdos plurilaterales con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean), el Asean +3 (China, Japón y Corea del Sur), con Japón-Corea del Sur y la reciente firma de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP; del inglés, Regional Comprehensive Economic Partnership), en diciembre 2020.

25. Una forma de graficar este ascenso exportador es recordar que, en 1997, cuando ingresa al *ranking* de los diez principales exportadores, las exportaciones chinas representaban el 15% de las exportaciones sumadas de Estados Unidos y Alemania. En 2020, las exportaciones chinas sumaron el 92% de las exportaciones combinadas de ambos países. Cfr. UnctadStat.Data, 16 abr. 2021.

26. David Dollar, *op. cit.*, 2020.

A eso hay que agregar su presencia en instancias más amplias como el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (Apec; del inglés, Asia-Pacific Economic Cooperation); la Organización de Cooperación de Shanghái (sco; del inglés, Shanghai Cooperation Organization, entidad más bien de seguridad, si bien también incorpora cooperación económica)²⁷; el Acuerdo de Comercio Asia-Pacífico (APTA; del inglés, Asia-Pacific Trade Agreement)²⁸, y el Programa de Cooperación Económica Regional de Asia Central (Carec; del inglés, Central Asia Regional Economic Cooperation)²⁹.

Importantes autoridades chinas abogan por una mayor presencia en las negociaciones comerciales multilaterales, vinculándolas a las propias exigencias del proceso de reformas económicas. Un relevante autor indica varios desafíos:

- fomentar posturas más activas en las negociaciones sobre agricultura y acceso a los mercados para los productos no agrícolas (Nama; del inglés, *non-agricultural market access*);
- mejorar la transparencia en barreras no arancelarias (NTB; del inglés, *non-tariff barriers*) y medidas sanitarias y fitosanitarias (SPS; del inglés, *sanitary and phytosanitary measures*);
- modificar gradualmente el sistema de administración de la inversión extranjera desde el *certificate first, license second* al *license first, certificate second*;
- impulsar la adaptación cada vez mayor de la apertura en servicios y en inversiones a criterios de lista negativa;
- fortalecer la legislación antimonopolios³⁰.

27. Los miembros de sco son China, India, Rusia, Kazajstán, Kirguistán, Pakistán, Tayikistán y Uzbekistán.

28. APTA incluye a Bangladesh, China, India, Laos, Mongolia, Corea del Sur, Sri Lanka y Mongolia.

29. Carec incluye a Afganistán, Azerbaiyán, China, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Mongolia, Pakistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán).

30. Deming Chen, *op. cit.*, 2017. Chen, entre otros cargos, fue director adjunto de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (NDRC; del inglés, National Development and Reform Commission), que posee nivel ministerial, y luego ministro de Comercio entre 2007 y 2013 —en tal condición, encabezó las negociaciones de China en la OMC.

Estos últimos temas vienen siendo impulsados por el primer ministro Li Keqiang. Deming Chen admite que los negociadores chinos muestran cierto rezago en las nuevas reglas y estándares del comercio (regulación doméstica, coherencia regulatoria, barreras técnicas al comercio, SPS, derechos de propiedad intelectual, políticas de competencia, listas negativas en servicios e inversiones)³¹. Sin embargo, Chen argumenta que China debe participar en tales reglas, incluso actualizarlas, de ser necesario. De otra forma, no estará en condiciones de jugar un rol líder en la cooperación y negociaciones regionales, considerando la mayor experiencia de Japón, Corea del Sur y Singapur en tales temas. Si se rezaga en este tipo de negociaciones, sus acuerdos de libre comercio serán menos atractivos.

Tras ocho años de complejas negociaciones, se firmó, en la Cumbre de la Asean de noviembre 2020, lo que se constituye en el acuerdo comercial más importante del mundo. El RCEP incluye a China, Japón, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda y a las diez economías de Asean (Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam). El RCEP cubre un 29% del producto mundial, un 30% de la población mundial y cerca de un tercio de la inversión extranjera directa que se realiza en el globo.

Este es un objetivo de larga data en la diplomacia china y Occidente lo dio por muerto en varias ocasiones. El momento en que se concreta es llamativo:

- en la peor recesión mundial después de la Segunda Guerra Mundial;
- en la peor pandemia mundial en un siglo;
- en medio de la intensa disputa comercial y tecnológica entre Estados Unidos y China;
- en medio de una tenaz campaña de Trump por bloquear a Huawei y otras empresas chinas en Asia;
- en medio de un gran esfuerzo norteamericano por aislar a China de sus socios en la región asiática.

31. Los negociadores chinos, por razones ideológicas, rechazan negociar temas que vinculen el comercio con derechos humanos o temas laborales.

Este acuerdo incluye a Japón y Australia, en los mismos momentos en que ambos países llevan a cabo una intensa campaña de neutralización geopolítica de China a través tanto de la iniciativa Quad como de la iniciativa Indopacífico, promovida esta por Japón³². La concreción del RCEP es un signo destacado del desplazamiento del eje de gravitación económica desde el Atlántico al Pacífico y desde Occidente al Asia-Pacífico. Este fenómeno lleva un par de décadas, el RCEP lo acentúa y el peso en China en esta iniciativa es innegable.

Los alegatos económicos contra China³³

Los alegatos de Estados Unidos contra China mencionan asimetrías en la apertura de mercados, barreras de mercado, prácticas comerciales desleales y falta de reciprocidad en materia de inversiones y tecnología. Los tópicos básicamente aludidos son subsidios a empresas estatales y a la exportación, licencias discrecionales, transferencias tecnológicas no voluntarias que obligan a compartir innovaciones y *know-how* tecnológico, presiones para establecer *joint ventures* con empresas chinas, robo de propiedad intelectual y adquisición de firmas norteamericanas con financiamiento del Estado³⁴. La acusación norteamericana en la OMC fue aún más drástica, ya que directamente habla de transferencia tecnológica forzada, financia-

32. Ambas iniciativas destacan por su énfasis en temas de seguridad, si bien también incorporan elementos de cooperación comercial e inversión en infraestructura. El Quad lo componen Estados Unidos, Japón, Australia e India y, en Indopacífico, se suman a estos países Canadá, Reino Unido y Francia.

33. Para un detalle mayor de estos temas, cfr. los capítulos “El Conflicto Económico de los Estados Unidos con China” y “La Disputa por la Hegemonía Tecnológica con los Estados Unidos”, en Osvaldo Rosales, *El Sueño Chino: Cómo se Ve China a sí Misma y Cómo nos Equivocamos los Occidentales al Interpretarla*, Buenos Aires/Santiago (Chile), Siglo XXI/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2020, disponible en: <https://tinyurl.com/ncr9y5re>, acceso en: 5 ago. 2021.

34. Karen M. Sutter, “us-China Trade Relations”, *In Focus*, 16 feb. 2021 (Congressional Research Service Report), disponible en: <https://tinyurl.com/5k3mbezw>, acceso en: 5 ago. 2021.

miento estatal a *joint ventures* forzadas, ciberintrusiones en redes comerciales norteamericanas y acceso a información comercial confidencial³⁵.

Se agrega a esta lista la crítica a la sobreoferta y subsidios chinos en sectores claves, tales como acero, aluminio, cemento y vidrios, entre otros. La autoridad china ha establecido compromiso de reducción de esta sobreproducción, sin avances nítidos.

El argumento estadounidense de que China no respetaría los derechos de propiedad intelectual es compartido por sus pares europeos. La Cámara de Comercio Europea³⁶, con sede en Beijing, argumentó en un documento que la legislación china, si bien evidenciaba avances importantes, aún mostraba debilidades importantes en patentes; litigaciones civiles; marcas comerciales; derechos de autor y propiedad intelectual *online*; secretos comerciales. Sería necesario además facilitar el uso de medidas cautelares y clarificar la confidencialidad de empleados de una empresa respecto de la legislación de competencia.

La defensa china reconoce falencias en materia de derechos de propiedad intelectual, si bien muestra importantes avances en cada una de estas áreas y justifica las debilidades por razones estructurales, como el bajo número de abogados y jueces especialistas en temáticas de propiedad intelectual, así como temas culturales de larga data.

El alegato norteamericano señala también las dificultades de sus empresas para acceder a las compras públicas del gobierno central y de los gobiernos regionales y locales de China³⁷. Aquí las principales falencias del sistema chino se pueden resumir en el sistema de gestión, la institucionalidad legal, la supervisión del sistema, en particular la financiera, la

35. Cfr. presentación del representante de los Estados Unidos en la omc: World Trade Organization (wto), *China's Trade Disruptive Economic Model*, [S.l.], jul. 2018 (WT/GC/W/745), punto 6, disponible en: <https://tinyurl.com/swhpuebm>, acceso en: 5 ago. 2021.

36. European Union Chamber of Commerce in China, *European Business in China: Position Paper 2015-2016*, [S.l.], sep. 2015, disponible en: <https://tinyurl.com/yzay9uuk>, acceso en: 5 ago. 2021.

37. En este tema, el alegato chino reproduce, de manera textual, los argumentos estadounidenses, pues ellos encuentran similares restricciones para acceder al mercado de compras públicas del gobierno central y de los distintos estados de los Estados Unidos.

estandarización de los procedimientos de compras públicas y la formación de recursos humanos especializados en este tema³⁸.

Uno de los objetivos de las reformas económicas chinas es avanzar en la liberalización del sector financiero y la cuenta de capitales de la balanza de pagos. Sin embargo, ello no puede considerarse como una reforma de aplicación instantánea y de una vez. Menos aún si se considera el amplio debate sobre las implicaciones de la apertura financiera y de la cuenta de capitales, tema en el que incluso el FMI, otrora partidario de acelerar dicha apertura, hoy ha empezado a mostrar mayor cautela³⁹.

Los Estados Unidos llevan varios años presionando para que China acelere la apertura del sector financiero. La reacción china ha sido ratificar que esta apertura está en su agenda, pero que la modalidad precisa y los ritmos que adopte se definirán de manera gradual. Si consideramos las restricciones que la inversión china empieza a enfrentar en los Estados Unidos y en la UE, no es descartable que la evolución de esta reforma se ligue a criterios de reciprocidad, esto es, a la apertura a las inversiones chinas que muestren esos mercados. Esta bilateralización de las disputas agrava el debilitamiento del marco multilateral.

La apertura en el sector automotriz chino es otra de las demandas de Estados Unidos. No es evidente que esta demanda sea muy relevante para las principales empresas norteamericanas del rubro, pues todas ellas están ya ubicadas en China y de hecho venden más unidades por año en ese mercado que en el norteamericano. GM, por ejemplo, vende 3 millones de vehículos anuales en los Estados Unidos y 4 millones en China⁴⁰. Estas empresas norteamericanas están, en realidad, más interesadas en flexibilizar el aparataje regulatorio en China y reclaman que se elimine o reduzca

38. Keguang Guo y Fangfang Ning, *Government Procurement: A Comparative Analysis of China and the United States*, disertación de maestría, Kennesaw, Kennesaw State University, 2009, disponible en: <https://tinyurl.com/23ryfvst>, acceso en: 5 ago. 2021.

39. Jonathan D. Ostry *et al.*, "Tools for Managing Financial-stability Risks from Capital Inflows", *Journal of International Economics*, vol. 88, n. 2, pp. 407-421, nov. 2012, disponible en: <https://tinyurl.com/4anmsybw>, acceso en: 5 ago. 2021.

40. Nicholas R. Lardy, "China's Weapons in a Trade War Are Formidable", *Peterson Institute for International Economics*, 21 jun. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/3tnyhtf8>, acceso en: 5 ago. 2021.

lo que algunas de ellas denuncian como sesgo en contra de las empresas extranjeras⁴¹.

Los alegatos chinos

El *status* de economía de mercado

Cuando China ingresó a la OMC en 2001, se le impuso el *status* especial de “economía en transición”, con el argumento de que no contaba con una economía de mercado, y por eso se le otorgó un trato similar al que se había concedido a las economías europeas antes vinculadas al Consejo de Ayuda Mutua Económica (Came), en el bloque soviético. Este dato era crucial para las acusaciones *antidumping* (AD) que los socios de la OMC pudieran establecer en contra de productos chinos, pues los precios de estos no responderían a condiciones de mercado⁴². Este *status* especial concluyó el 11 de diciembre de 2016, y China esperaba que, de allí en adelante, ya no se le aplicase ese trato discriminatorio. Hasta el día de hoy, ni Estados Unidos ni la UE han cumplido con reconocer tal compromiso.

En noviembre de 2017, Estados Unidos explicitó su postura en la OMC, negándose a reconocer el *status* de economía de mercado a China⁴³. La estrategia china ha operado sobre dos líneas: una, pugnar por hacer valer sus derechos en la OMC, y la otra, sumar reconocimientos unilaterales a su condición de economía de mercado a través de acuerdos comerciales o de cooperación económica.

41. “Foreign Companies Feeling Less Welcome in China”, *Bloomberg*, 30 ene. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/88dd39my>, acceso en: 5 ago. 2021.

42. En las acusaciones AD, el país afectado podría usar los precios de un tercer país para calcular la magnitud del daño a su producción local. Esto abriría la posibilidad de tomar el dato del país más ineficiente en ese producto, el de mayor costo, de modo de amplificar la diferencia con el valor del producto chino, mucho más barato, y aplicar el *antidumping* por esa diferencia.

43. David Lawder, “us formally Opposes China Market Economy Status at wto”, *Reuters*, 30 nov. 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/f86873c9>, acceso en: 5 ago. 2021.

En los medios académicos y políticos chinos más informados, se considera que China fue maltratada en el proceso de ingreso a la OMC, y esa impresión se ve reforzada con este incumplimiento.

Archivar el tema de “manipulación cambiaria”

Este es un tema recurrente en el debate norteamericano, pero, en rigor, es un fenómeno que dejó de acontecer hace ya varios años. De hecho, cuando, en octubre de 2016, el FMI incorporó el RMB en la cesta de monedas que componen los derechos especiales de giro, ratificó que la cotización del RMB respondía a fuerzas de mercado. Con esta medida, se avalaba el proceso gradual de liberalización de los movimientos financieros y cambiarios.

En los meses de abril y diciembre, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos debe presentar un informe al Congreso respecto de la política cambiaria de los principales socios comerciales. El informe de abril de 2021 estipula con claridad que China no califica para ser considerada en la categoría de “manipuladora cambiaria”⁴⁴. Con base en el primer criterio, calificarían China y otros doce países; en el segundo, trece países y China no es parte de ellos, y en el tercero, cinco países y tampoco China integra ese grupo. La ley aprobada en el Congreso exige que se cumplan los tres criterios de manera simultánea. En la última revisión, los únicos países que caerían en esa categoría son Taiwán, Vietnam y Suiza.

44. United States Department of the Treasury, Office of international Affairs, *Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States: Report to Congress*, [S.l.], abr. 2021, disponible en: <https://tinyurl.com/7ujjpx7n>, acceso en: 5 ago. 2021. Se examinan los últimos cuatro trimestres sobre la base de tres criterios: un superávit comercial en bienes pronunciado con los Estados Unidos, superior a 20 mil millones de dólares, aproximadamente un 0,1% del PIB estadounidense; un superávit en cuenta corriente superior al 3% del PIB, y una persistente intervención cambiaria durante los últimos cuatro trimestres por un monto superior al 2% del PIB del país respectivo.

Importaciones de tecnologías avanzadas y bloqueo a inversiones chinas en los Estados Unidos

Más allá de la guerra de los aranceles, el objetivo básico de Trump apuntó a dificultar el avance chino en ciencia y tecnología. Esta inquietud adquirió fuerza después de conocer la iniciativa Made in China 2025, con la que China busca construir liderazgo global en diez áreas críticas, incluyendo tecnologías de información, robótica, aeroespacio, vehículos eléctricos, biotecnologías e inteligencia artificial.

Para ello, la administración Trump actuó en dos ámbitos: barreras a la inversión china en empresas norteamericanas de tecnología y bloqueo a las exportaciones norteamericanas de alta tecnología dirigidas a China, coordinando para ello en diversas iniciativas al Departamento del Tesoro, al Consejo de Seguridad Nacional y al Departamento de Comercio.

Como es comprensible, la postura china alega el derecho a invertir con libertad en los Estados Unidos, sin restricciones administrativas o de índole política. El argumento norteamericano alude al hecho de que la frontera entre la inversión privada y el Estado en China sería demasiado tenue y, por ende, cualquier inversión china en los Estados Unidos tendría detrás al Estado. Esta política norteamericana ha tenido vaivenes, en función de las reacciones de Wall Street y de las principales empresas norteamericanas. Sin embargo, en lo central, Biden ha continuado con las mismas políticas.

El alegato chino en general

China alega haber seguido las reglas de la OMC desde su ingreso en 2001. Desde entonces, ha firmado dieciséis acuerdos de libre comercio y se ha incorporado a organizaciones como Apec, G20 y otras, sin haber recibido reclamos por su comportamiento. Declara que, en 2010, cumplió plenamente con los objetivos de liberalización comercial que comprometió en la OMC⁴⁵ y que habría experimentado importantes avances en protección de los derechos de propiedad intelectual.

45. Esto es, redujo sus tarifas de 15,3%, en 2001, a 9,8%, en 2010, con rebajas posteriores en

En propiedad intelectual, China argumenta varios avances:

- fortalecimiento del sistema legal y de vigilancia en la protección de los derechos de propiedad intelectual;
- firme combate contra la piratería *online*;
- restablecimiento del Consejo Nacional de Propiedad Intelectual;
- revisión y actualización de la Ley de Marcas Comerciales, introduciendo un sistema punitivo de compensaciones;
- revisión y actualización de la Ley de Competencia Desleal;
- aceleración del proceso para revisar la Ley de Patentes y de Derechos de Autor⁴⁶.

Como muestra del impacto de estas políticas, se afirma que, desde 2001, los *royalties* que China ha cancelado han crecido a un 17% anual, alcanzando los 28 600 millones de dólares en 2017. En ese mismo año, se presentaron 1,38 millón de patentes en China, un 10% de las cuales correspondieron a empresas extranjeras⁴⁷.

Varias de las principales acusaciones que se hacen a China sobre supuestas transgresiones a normas de la OMC en restricciones a la inversión, transferencia forzada de tecnologías y varios temas en propiedad intelectual, en verdad, son temas que no están cubiertos por la actual normativa de la OMC. Por lo demás, los significativos avances chinos en I&D ya lo ubican como el país con mayores publicaciones científicas y el que registra la mayor cantidad de patentes. A estas alturas, en pocos años más, la protección de los derechos de propiedad intelectual tendrá a China al lado de los que exigen su cumplimiento a nivel internacional⁴⁸.

los años recientes; en enero de 2005, relajó todas sus barreras no arancelarias, tales como cuotas de importación y licencias de importación; en marzo de 2018, eliminó el 44% de las revisiones y aprobaciones administrativas; en julio de 2018, entró en vigor la lista negativa en inversiones extranjeras, lo que liberalizó su ingreso, en particular en servicios. Se esperan aperturas adicionales para la inversión extranjera en agricultura, energía y recursos naturales.

46. Liang Ming, “us Accusations Show it Needs a Reality Check”, *China Daily*, 10 ago. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/yaejfenb>, acceso en: 5 ago. 2021.

47. *Idem*.

48. Cfr. Osvaldo Rosales, *op. cit.*, 2020, cap.11.

Las especificidades del sistema económico chino

Respecto al eventual “incumplimiento de compromisos” de China en la OMC, conviene hacer algunas distinciones. La primera es que, si bien las modificaciones legislativas y jurídicas que realizó China fueron notables, esos avances radicaron mucho más en el gobierno central que en los gobiernos subnacionales. Frente a esas reformas, hubo resistencia en la industria automotriz, en las autoridades sectoriales de industria y agricultura y en las principales empresas estatales (SOE; del inglés, *state-owned enterprises*).

La segunda distinción es que el Partido Comunista de China (PCCh) es poderoso, y el Estado, siendo muy extenso, no es lo suficientemente fuerte como para comandar el proceso económico, sin fisuras ni rezagos de coordinación con las provincias. El PCCh cuenta con 90 millones de miembros y tiene la capacidad de llegar a todos los poros de la sociedad. El gobierno central debe supervisar algo más de treinta provincias, ciudades y miles de condados⁴⁹. Esta amplia diversidad de gobiernos subnacionales cuenta con gran autonomía para gestionar las economías locales y esa autonomía incluso deja espacio para aplicar selectivamente o interpretar creativamente las consignas de Beijing⁵⁰. Como dice Hui Wang⁵¹, el Estado chino es grande pero débil; tiene un déficit de recursos humanos calificados, financieros y tecnológicos para implementar sus políticas y la carga tributaria está más concentrada en las provincias que a nivel central, tanto a nivel formal como “informal”, ligada esta última a venta de tierras y operaciones inmobiliarias. La contraparte de la debilidad del gobierno

49. A fines de 2009, China estaba constituida por 31 provincias y dos regiones administrativas especiales (Hong Kong y Macao), 333 prefecturas, 2 862 condados y 41 636 municipios. Cfr. Robert Benewick, *The State of China: Atlas – Mapping the World’s Fastest-Growing Economy, Revised and Updated*, Berkeley, University of California Press, 2009.

50. Yeling Tan, “How the WTO Changed China”, *Foreign Affairs*, mar.-abr. 2021, disponible en: <https://tinyurl.com/5u5uyvtd>, acceso en: 5 ago. 2021.

51. Wang Hui, “The Economy of Rising China and Its Contradictions”, *Beijing Cultural Review*, n. 2, pp. 24-35, 2010 (trad. David Ownby), disponible en: <https://tinyurl.com/vktjtpya>, acceso en: 5 ago. 2021.

central⁵² es una considerable fuerza de los “barones regionales”, en estrecha alianza con los *chief executive officers* (CEO) de las principales SOEs y los bancos estatales de las regiones, alianza que predomina en el nivel regional del partido, que es donde se definen, además, los incentivos económicos. Esto ha hecho difícil, por ejemplo, combatir la sobreproducción de acero y aluminio, entre otros. Esta complejidad de la estructura económica china no es bien entendida en Occidente (ver recuadro 3).

Otra distinción es que el fracaso de la Ronda Doha en 2006 –y los sucesivos fracasos hasta declararla prácticamente muerta– debilitó a los reformistas al decaer el impulso externo a las reformas que podría haber provenido de nuevos compromisos en la OMC. La crisis *subprime* acentuó esta tendencia, mostrando, por una parte, los límites del modelo capitalista occidental y, por otra, presionando a las autoridades chinas a ir a un masivo programa de rescate de la economía, apoyado en inversión y deudas estatales. Con Xi Jinping en el poder desde 2012, esta tendencia avanza, acompañada de mayor asertividad internacional. Todo esto hace que el capital político invertido en las reformas internas se vaya diluyendo.

Las políticas de Trump –sobretasas arancelarias a productos chinos, múltiples disputas comerciales, prohibición de exportar tecnologías avanzadas hacia China, restricciones a la inversión china en Estados Unidos, bloqueo a Huawei y otras empresas chinas– han operado como un nuevo estímulo a los más nacionalistas y menos proclive a las reformas. Si a ello agregamos el impacto de la pandemia en Estados Unidos y en la UE y la forma en que va ganando presencia la tesis del “desacoplamiento”, no es raro que en China se haya arribado pronto a la propuesta de la “doble circulación”.

52. Para un mayor desarrollo de esta tesis de un “Estado grande pero débil”, cfr. Osvaldo Rosales, *op. cit.*, 2020, cap. 8.

RECUADRO 3: *Las complejidades que plantea el carácter dual de la economía china*

Para entender muchas de las causas que llevan a China a paneles en la OMC, es importante considerar el carácter dual de su economía, por un lado, dominada por el Estado y, por otro, empresas privadas en el centro del dinamismo y explicando la mayor parte del valor agregado en las exportaciones*.

Mark Wu** define a China Inc. como una estructura económica caracterizada por los siguientes elementos:

- la economía es dominada por el Estado;
- las empresas privadas, sin embargo, son claves en el dinamismo;
- las intervenciones económicas no siempre provienen del Estado, sino también del Partido, el que juega un rol importante en la gestión económica;
- la dinámica es orientada por el mercado, pero no de un mercado propiamente capitalista de libre mercado;
- las redes jerárquicas de contacto en los negocios son distintas de las de Occidente.

Esto alude a una complicada red de relaciones entre Estado, partido y empresas, con vínculos formales e informales y muchos de ellos sin control directo del Estado. Los sucesivos niveles de gobierno reproducen y multiplican estos niveles superpuestos de toma de decisiones.

Se trataría de una estructura económica compleja donde la frontera público-privada es difusa; las redes de contactos Estado-partido-empresas-mercado son densas y múltiples; el partido es un actor económico relevante; la descentralización económica y territorial es pronunciada. En esta enmarañada red, el espacio de acción del Estado central es limitado y, por lo mismo, su capacidad de negociar temas económicos internacionales también lo es.

Un gran desafío de la gobernanza global es lidiar con esta modalidad intrínseca del sistema económico chino, toda vez que no parece probable que se la pueda desmontar en plazos cortos. Es un tema altamente complejo, pues, si se apunta a desestructurar el entramado de redes de contactos que permean la economía china, habría que proceder de la misma forma en Occidente con los vínculos entre la gran empresa y los gobiernos, con el financiamiento de las grandes empresas a los partidos políticos y a las candidaturas, así como con la puerta giratoria que permite el doble tránsito desde grandes empresas privadas productivas o financieras a los cargos de gobierno y viceversa, justamente en los puestos de comando que regulan tales sectores o les definen políticas y recursos.

Fuentes: * Nicholas Lardy, *Markets over Mao: The Rise of Private Business in China*, Washington, Peterson Institute for International Economics, 2014; ** Mark Wu, "The 'China, Inc.' Challenge to Global Trade Governance", *Harvard International Law Journal*, vol. 57, n. 2, pp. 261-324, 2016, disponible en: <https://tinyurl.com/eryh825d>, acceso en: 5 ago. 2021.

Conclusión: los reclamos de China contra la actual gobernanza económica

El reclamo central es que el actual SGE no refleja adecuadamente el peso efectivo de China y las economías emergentes en su diseño y funcionamiento. China postula que los PED deberían contar en el SGE con derechos y votos comparables a su poder económico, pudiendo hacer oír su voz en los principales temas de la agenda económica global. Las agencias del SGE, además, pecarían de falta de transparencia y *accountability* en sus operaciones.

Sería necesario equilibrar las reglas, recordando, por ejemplo, que, en las rondas comerciales del Gatt y luego en la OMC, los PD han impuesto reglas para defender su competitividad, a costa de bloquear la de los PED, evento particularmente nítido en las negociaciones textiles y luego agrícolas. De allí que los PED argumenten que no estarían dispuestos a aceptar las responsabilidades internacionales “que les reclaman los PD, las que los obligarían a condiciones restrictivas superiores a las que los PD enfrentaron en su momento”⁵³.

El desafío de China a la gobernabilidad económica mundial destaca los siguientes temas:

- China debe participar activamente en la reconstrucción de las reglas económicas globales, ya que son fundamentales para su estabilidad y crecimiento y de la economía mundial; para estimular el proceso de reformas en el país y para defender sus intereses en ese espacio de gobernanza. A medida que China gane espacios en la economía global, debe estar dispuesta a asumir mayores compromisos, mostrándose como un “poder responsable”.

53. Esto es lo que recoge el libro de Ha-Joon Chang (*Chutando a Escada: A Estratégia do Desenvolvimento em Perspectiva Histórica*, São Paulo, Editora Unesp, 2004), en una perspectiva histórica: los PD le piden a los PED que no hagan lo que hicieron ellos cuando tenían el ingreso per cápita que hoy tienen los PED. Su imagen es gráfica: pateando la escalera... para evitar que otros suban por donde yo subí.

- Para que eso opere, es necesario reconocer que China merece un espacio mayor en los organismos internacionales y que, sin ese mayor espacio, no es fácil que China adquiera mayores responsabilidades en ellos.
- China debería seguir promoviendo la apertura, la facilitación del comercio y la liberalización de las inversiones. Está en el interés de ese país seguir desarrollándolo en un mundo abierto. Para ello, debe buscar un nuevo equilibrio entre sus posiciones ofensivas y defensivas, al estilo de la práctica de las economías industrializadas, explorando mecanismos domésticos potentes de compensación para los “perdedores”.
- Occidente no puede pretender definir el ámbito preciso, las modalidades y la velocidad de las reformas económicas a implementar en China. Insistir en esta equivocada política solo reduce el espacio de acción de las reformas en China, alentando los nacionalismos y el refugio en la acción estatal.
- Es poco realista que Occidente pretenda marginar a China en la definición de las nuevas reglas de la gobernanza económica mundial, habida cuenta de la notable presencia de China en la economía global, presencia que seguirá en aumento.
- Si China no consigue ese reconocimiento, es bien probable que el país continúe estableciendo vías paralelas, al estilo de lo que ha implementado con el AIIB, con el Banco de Desarrollo de los Brics y con la iniciativa de La Franja y la Ruta.

Tal cual acontece en Occidente, las posturas de China en el escenario global dependen tanto de conflictos internos como de sus relaciones con los actores externos. Es un error asumir que la autoridad de Beijing tiene un control preciso y detallado de todo lo que acontezca en China, sin considerar el peso del PCCh ni la abigarrada estructura de los gobiernos subnacionales, de los administradores de las empresas y bancos estatales. En el seno del PCCh, existe, incluso, un intenso debate económico, incluyendo posturas que siguen a Friedrich Hayek y otras que, desde la izquierda, critican al modelo actual como un “capitalismo de amigotes”⁵⁴.

54. Cfr. Osvaldo Rosales, *op. cit.*, 2020, cap. 8.

La clave para avanzar en mayores compromisos de China con el sistema multilateral es que estos se liguen a reformas en el SGE que incorporen el efectivo peso de ese país en la economía mundial, haciéndolo participar más en el diseño de las reglas que lo rijan. Esto ayudaría más al proceso de liberalización económica que las presiones unilaterales de Estados Unidos o, ahora, las presiones más amplias del G7. Esto es decisivo pues parte importante de la elite académica y política china sigue abierta a adoptar altos estándares en comercio, inversión y tecnologías. De hecho, el anuncio oficial de que China estaría evaluando la posibilidad de ingresar al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP-11; del inglés, Trans-Pacific Partnership) es una clara muestra de ello⁵⁵.

55. Yeling Tan, *op. cit.*, mar.-abr. 2021.

Debt relief by private creditors: lessons from the Brady Plan¹

STEPHANY GRIFFITH-JONES² ■ KEVIN GALLAGHER³ ■
ULRICH VOLZ⁴

Introduction

As a result of the Covid-19 shock, and the rather high levels of debt already existing before Covid, many countries in the Global South – both emerging and developing – are facing a new debt crisis, which could severely disrupt their development, and threaten achievement of United Nations' sustainable development goals (SDGs).

A debt crisis is looming in Latin America and the Caribbean, as well as in other developing and emerging countries. In many Latin American and Caribbean countries, debt service is hampering crisis responses to

1. This chapter was written as a background study for the Debt Relief for a Green and Inclusive Recovery initiative. We wish to thank Clemence Landers, José Antonio Ocampo, Mark Plant, and Ted Truman for insightful comments in the process of writing this paper. The usual disclaimer applies. The first author wishes to gratefully acknowledge financial support by the Heinrich Böll Foundation.
2. Economist researching and providing policy advice on reforming the international and national financial architecture, with emphasis on domestic financial sector from a development perspective; macroeconomic management of capital flows in emerging and low income countries. Leading many major international research projects on international financial and macroeconomic issues, with networks of senior academics and policy-makers from developed and developing countries.
3. Professor of global development policy at Boston University's Frederick S. Pardee School of Global Studies, where he directs the Global Development Policy Center.
4. Professor in economics at soas University of London and founding director of the soas Centre for Sustainable Finance. He is also a senior research fellow at the German Development Institute and honorary professor of economics at the Leipzig University.

Covid and worsening development prospects, as well as contributing to increases in poverty, reversing important achievements in the region in previous decades.

Latin American and Caribbean governments needed to drastically increase their fiscal spending and deficits to fund additional health and welfare measures, in response to the pandemic, and to implement the economic recovery policies required to address the challenges brought about by the pandemic. At the same time, especially Caribbean countries continue to face serious climate shocks, such as hurricanes, which further harm their economies, and require additional fiscal spending to repair the damages caused by such shocks, which add to debt and debt service burdens. Debt service in Caribbean countries, which are among the most climate-vulnerable in the world, currently absorbs between 30% and 70% of government revenues,⁵ providing little room for supporting livelihoods during the crisis, not to speak of much-needed investments in climate resilience.

For economies in the region, access to additional international financial resources is crucial to provide adequate liquidity for relatively short-term needs, as well as longer-term development finance. For those Latin American and Caribbean countries whose debt burden is excessive or who are insolvent, adequate debt relief is a precondition to allow both sufficient fiscal space in the present and access to new international development finance in the future.

As discussed in Ulrich Volz *et al.*,⁶ the Group of Twenty (G20) responded quickly in April 2020 to the effects on debt of Covid-19 with the Debt Service Suspension Initiative (DSSI). Though the DSSI has given

5. Alicia Bárcena, *Remarks by Alicia Bárcena, Executive Secretary of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), at the Meeting of Finance Ministers Convened by the United Nations Deputy Secretary-General and the Finance Ministers of Canada and Jamaica*, [S.l.], Sept. 8th, 2020, available at: <https://tinyurl.com/4rp5t6s3>, accessed: Sept. 15th, 2021.
6. Ulrich Volz *et al.*, *Debt Relief for a Green and Inclusive Recovery: Securing Private-sector Participation and Creating Policy Space for Sustainable Development*, Berlin/London/Boston, Heinrich Böll Stiftung/soas Centre for Sustainable Finance, University of London/Global Development Policy Center, Boston University, 2021, available at: <https://tinyurl.com/zt2cej6b>, accessed: Sept. 15th, 2021.

around 47 countries breathing space by allowing them to postpone payments to public creditors, it did not change the net present value of those countries' debt levels; nor did the private creditors participate in this debt re-profiling. In November 2020, the DSSI was complemented by a Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI, which allows the 73 low-income countries (LICs) that are eligible for the DSSI to request debt restructuring. Again, this was a step in the right direction, but well short of what is needed to guarantee a dynamic, green, and inclusive recovery from the Covid-19 crisis and to re-start the massive mobilization of resources needed to meet the globally agreed climate and development goals in a green and inclusive manner. The United Nations Development Programme (UNDP) sees 72 countries at high risk of external debt distress; 19 are described as severely vulnerable.⁷ Among the 72 countries identified as highly vulnerable to external debt distress, only 49 are eligible under the conditions of the DSSI and the Common Framework. It is important to stress that the vast majority of countries at risk are in the middle-income category, in which most of the poor people in the world live – estimated at about eight out of ten people –, which is not covered by the DSSI or the Common Framework. This includes most of the countries in the Latin American and Caribbean region.

The International Monetary Fund (IMF) warns of a divergent recovery, in which the advanced economies and China will see a more robust return to growth due to aggressive fiscal and monetary stimulus.⁸ In contrast, many developing and emerging countries lack enough fiscal, monetary, and policy space to match the economic responses of the advanced economies and China.⁹ Debt service is often hampering crisis responses

7. Lars Jensen, *Sovereign Debt Vulnerabilities in Developing Economies: Which Countries Are Vulnerable and How Much Debt is at Risk?*, New York, United Nations Development Programme (UNDP), 2021 (Development Futures Series Working Papers), available at: <https://tinyurl.com/ysky8szz>, accessed: Sept. 15th, 2021.
8. International Monetary Fund (IMF), *World Economic Outlook, April 2021: Managing Divergent Recoveries*, Washington (DC), IMF, 2021, available at: <https://tinyurl.com/z54vpx3x>, accessed: Sept. 15th, 2021.
9. See Ulrich Volz *et al.*, *op. cit.*, 2021.

and worsening development prospects. In many developing and emerging countries, external public debt service is greater than health care expenditure and education expenditure together.¹⁰ On top of the Covid-19 response, which includes not only investment in health, especially vaccines, but also crucial support for jobs and companies, there is an urgent need to scale up investment in development and in climate resilience.

Many debtor countries are suffering a triple crisis: debt, Covid-19, and climate change. The service of public debt crowds out room for crucial investments that developing countries need to undertake to climate-proof their economies and achieve a green, resilient, and equitable recovery.¹¹ These investments are urgent: governments must prepare their economies and public finances for climate change or potentially face an ever-worsening spiral of climate vulnerability and unsustainable debt burdens.¹² There is a danger that vulnerable developing countries will enter a vicious circle in which greater climate vulnerability raises the cost of debt. As financial markets increasingly price climate risks, and global warming accelerates, the risk premia of these countries, which are already high, are likely to increase even further.¹³

Past debt crises ought to have taught us that avoiding sufficient and timely debt restructurings, for countries that need it, will delay recoveries and ultimately drive up the cost for debtors and creditors alike, with the risk of losing decades of development, as occurred in Latin America in the 1980s.¹⁴ There is an urgent need for an ambitious, concerted, and

10. Daniel Munevar, *A Debt Pandemic: Dynamics and Implications of the Debt Crisis of 2020*, Brussels, European Network on Debt and Development, March 2021 (Eurodad Briefing Paper), available at: <https://tinyurl.com/f24xxvhd>, accessed: Sept. 15th, 2021.

11. Ulrich Volz et al., *Debt Relief for a Green and Inclusive Recovery: A Proposal*, Berlin/London/Boston, Heinrich Böll Stiftung/soas Centre for Sustainable Finance, University of London/Global Development Policy Center, Boston University, 2020, available at: <https://tinyurl.com/fix9pbar>, accessed: Sept. 15th, 2021.

12. *Idem*, *op. cit.*, 2021.

13. Ulrich Volz et al., *Climate Change and Sovereign Risk*, London/Tokyo/Singapore/Berkeley, soas Centre for Sustainable Finance, University of London/Asian Development Bank Institute/World Wide Fund for Nature Singapore/Four Twenty Seven, 2020, available at: <https://tinyurl.com/ys6745kz>, accessed: Sept. 15th, 2021.

14. José Antonio Ocampo, “La Crisis Latinoamericana de la Deuda a la Luz de la Historia,” in José

comprehensive debt relief initiative in order to free up resources to support recoveries in a sustainable way, boost economies' resilience, and foster a just and dynamic transition to a low-carbon economy.¹⁵ The option for debt relief should apply not only to low-income countries – as is the case with the Common Framework – but also to those middle-income countries of which debts are unsustainable.

At the time of writing, seven months after the Common Framework was inaugurated, not a single debt restructuring has been concluded, notwithstanding a deepening crisis in several eligible countries. The international community needs to agree on an ambitious agenda for tackling debt crises and providing countries with the fiscal space for sustainable crisis responses.

Against this backdrop, this chapter reviews the experiences of the resolution of the Latin American debt crisis and seeks to extract relevant lessons from the Brady Plan, which, in 1989, laid the foundation for the restructuring of the sovereign debt of mainly Latin American countries. The combination of credit enhancement for restructured debt, on the one hand, and moral suasion and tax relief, on the other, proved to be successful in convincing private creditors to participate in debt restructurings in the late 1980s and early 1990s. Adjusted to current circumstances, a similar approach may provide the solution to addressing today's sovereign debt problems.

The chapter is structured as follows: the second section provides the historical context to the Brady Plan; the third section examines its central features; the fourth section extracts the main lessons and implications for private creditor debt relief for today; and, finally, the fifth section concludes and makes policy recommendations.

Antonio Ocampo *et al.*, *La Crisis Latinoamericana de la Deuda desde la Perspectiva Histórica*, Santiago (Chile), United Nations/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/ Cooperación Alemana/ CAF Banco de Desarrollo de América Latina, 2014, pp. 19-51 (Desarrollo Económico), available at: <https://tinyurl.com/548z4nkt>, accessed: Sept. 15th, 2021.

15. Ulrich Volz *et al.*, *op. cit.*, 2020.

Brief review of the context in which the Brady Plan evolved

The Latin American debt crisis of the 1980s, and the way it was managed, led to a “lost decade for development” in the Latin American region, as initially debtors tended to service high levels of debt, sacrificing, to do so, their economies’ growth, investment, and jobs.¹⁶ One of the most dramatic indicators of this lost decade to development was that Latin American GDP per capita is estimated to have fallen by 7%¹⁷ from 1981 to 1990, reversing a period of previous rapid growth.

This was linked to large negative net transfers on the capital account of Latin American countries, as new inflows were far lower than the very high debt servicing, a situation that impelled countries to a major compression of imports, given their inability to increase exports rapidly.

However, as time passed, and particularly since 1985, Latin American debtor governments became increasingly unwilling to sacrifice their economic development to the need of servicing their debt. They became more and more determined to have their own proposals on how the debt crisis should be managed, and were even willing to take unilateral actions, like suspending debt servicing altogether, e.g., Peru, in 1985, and Brazil, in 1987.

This was linked to several factors, such as deterioration of the international economy, which led to a fall in commodity prices, as well as a further slowing down of private net new lending to the region; and diminishing tolerance of continued stagnation and pervasive negative net transfers in most Latin American economies, due to far more democratic governments in the region, which had more international legitimacy, but, above all, had to respond much more directly than authoritarian ones to

16. For an analysis of the causes and impacts of the Latin American debt crisis, see, for example, Stephany Griffith-Jones and Osvaldo Sunkel, *Debt and Development Crises in Latin America: The End of an Illusion*, Oxford/New York, Oxford University Press, 1989; Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), *Latin America and the Caribbean: Options to Reduce the Debt Burden*, Santiago (Chile), United Nations/ECLAC, 1990 (LC/G.1605-P), available at: <https://tinyurl.com/jbz2a5rx>, accessed: Sept. 15th, 2021; José Antonio Ocampo, *op. cit.*, 2014.
17. Barbara Stallings, “La Economía Política de las Negociaciones de la Deuda: América Latina en la Década de los Ochenta,” in José Antonio Ocampo *et al.*, *op. cit.*, 2014, pp. 53-81.

public – and electoral – opinion in their countries, and their needs, rather than that of their creditors.¹⁸ Since the debt crisis started in 1982, different approaches were adopted by creditor governments. In 1985, the then United States (us) Treasury secretary, James Baker, attempted a new approach, which emphasized the need for renewed growth in the debtor countries, and relied on commercial banks and the international financial institutions – especially the IMF and the World Bank – to increase their lending to achieve this higher growth. This approach, called the Baker Plan, was broadly perceived as not successful in achieving growth recovery. A new us administration, and a new us secretary of Finance, Nicholas Brady, then came with another new approach to debt management, which included much needed debt reduction and debt service reduction, as part of the new approach. This became known as the Brady Plan.

It should be mentioned that an additional element in the willingness of the governments of the us and the other countries with the major private bank creditors to facilitate debt relief was that the major banks had managed to make sufficient provisions against future losses – i.e., against loss of part of the principal owed to them, as well as against not receiving prompt interest payments, on their Latin American debt –, in addition to strengthening their capital ratios. This made the private international financial system, and particularly the banking systems of the us, Europe, and Japan, far less vulnerable in 1989 than in 1982 to a more radical approach regarding debt relief to the major Latin American debtors.

Large-scale debt relief had initially been seen to possibly threaten the solvency of the major banks in the developed economies, including the us ones. Thus, the significant provisioning that the private banks had done in the 1982-1988 period facilitated their ability – and willingness of the creditor governments – to grant some debt relief.¹⁹ However, and of course, it was the debtor countries and their people who suffered from the fact that the management of the debt problem was done in this asymmetric way,

18. See Stephany Griffith-Jones (ed.), *Managing World Debt*, New York/London/Toronto, Harvester Wheatsheaf, 1988.

19. *Idem*.

and that debt relief, when it came, was clearly too late to prevent the lost decade to development!

Before turning to the Brady Plan, we will mention an early attempt at creating some debt relief mechanisms, which gave precedents for the Brady Plan itself. Indeed, at the end of 1987, a plan was announced to securitize up to 20 billion dollars of private bank loans to Mexico. The plan was to convert them into so-called Aztec bonds, that had the principal guaranteed; this applied only to debt still held by the original lenders, which was one of the factors that limited the scale of the operation. Its significance was that this mechanism was the forerunner of the Brady Plan.

The Aztec bonds were issued in March 1988 to creditor commercial banks in exchange for debt owed to them by the Mexican government. The commercial creditors offered a debt relief of 30%, in exchange for an Aztec guaranteed bond, with a maturity of twenty years and a floating interest rate of Libor plus 1½%. The principal was paid back at the time the debt expired, and this payment was guaranteed by the purchase – by the Mexican government – of a zero, twenty-year coupon bond issued by the us Treasury, which was deposited in the us Federal Reserve. Even though the interest rate on these bonds was higher than that on the original debt, which they replaced, given the fairly significant scale of the reduction of the payment of the principal, there was a net reduction of the net interest payments during the life of the bonds.²⁰ The significance of this transaction, even though the scale and impact on debt service payments was ultimately disappointing,²¹ was that the us government for the first time accepted that there could be a reduction of the level of debt, which it had strongly resisted since 1982 until then.²²

20. Inés Bustillo and Helvia Veloso, *Debt Financing Rollercoaster: Latin American and Caribbean Access to International Bond Markets since the Debt Crisis, 1982-2012*, Santiago (Chile), United Nations/Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), 2013 (LC/G.2570-P), available at: <https://tinyurl.com/pmubavec>, accessed: Sept. 15th, 2021.

21. Robert Devlin, "The Menu Approach," *IDS Bulletin*, vol. 21, n. 2, pp. 11-16, Apr. 1990, available at: <https://tinyurl.com/4unkkw4>, accessed: Sept. 15th, 2021. The issue title is "Approaches to Third World Debt Reduction", and it was edited by Mike Faber and Stephany Griffith-Jones.

22. Inés Bustillo and Helvia Veloso, *op. cit.*, 2013.

The Brady Plan

As pointed out above, by mid-1988, there was an emerging consensus that the international debt strategy needed a major shift in focus, one that would introduce a more balanced approach to support the still faltering debtor countries, that had suffered so much negative impact on their development from the debt crisis.

During 1988, interesting proposals appeared from the governments of Japan and France to revitalize the strategy through comprehensive and direct public support of debt and debt service reduction. However, it was Nicholas Brady, the recently appointed secretary of the Treasury in the new us administration, who took the decisive initiative. Brady's proposal, announced in March 1989, which became known later as the Brady Plan, emerged clearly as the new framework for dealing with the problem of the commercial bank debt of developing, mainly Latin American, countries. Paris Club debt, which was far smaller, was being dealt with in parallel.

Central features of the Brady Plan

In a nutshell, the Brady Plan envisaged that over-indebted sovereigns could exchange their commercial bank loans, with a "haircut" (debt relief), for bonds backed by us Treasuries. One of the encouraging aspects of the Brady Plan was its promise to correct some of the asymmetries in the effects of the international debt management strategy. The plan proposed to stimulate policy reform and growth in debtor countries through voluntary case-by-case debt and debt service reduction in respect of obligations to the commercial banks.

As mentioned above, the admission of the need of debt reduction was not an entirely new development, as it had already featured in the Aztec bonds introduced in 1988. The real novelty of the Brady Plan was its willingness to decisively strengthen and accelerate the debt reduction process through explicit public financial and institutional support. On the one hand, and crucially, secretary Brady proposed that the IMF, the World Bank, and creditor governments should lend resources to the

debtor countries to help them finance a significant debt reduction. On the other, he suggested that governments should review legal, regulatory, accounting and tax codes in order to reduce disincentives to the banks participating in such debt reduction. Finally, the Brady Plan also envisaged a more flexible IMF policy on financing assurances, which would allow the Fund, when circumstances merit, to disburse its resources for adjustment programs, even though the debtor country may not have concluded negotiations with commercial banks for a rescheduling/debt reduction/new money package.

In a very short period of time, the Brady initiative moved from conceptual design to concrete action, which illustrates a relevant point for today: that once there is clear political will on the part of creditor governments, action on debt relief can follow quickly. First, 30 billion dollars of public funds, in the form of loans, were committed in 1989 to support buybacks of debt or, mainly, guarantees on debt-for-bond exchanges. As for their sources, 12 billion dollars were from the IMF, another 12 billion dollars from the World Bank, and 6 billion dollars from the Japanese government.

Second, creditor governments, such as the United Kingdom (UK), France, Japan, and the US, made announcements during 1989 on regulations on accounting, banking supervision, and taxation that could improve the bankers' response to debtor countries' debt reduction proposals. For instance, in early 1989, the US Treasury Department abolished some tax advantages of realizing losses on foreign loans and indicated that these advantages may be further reduced in the future.²³ Also, at their Paris Economic Summit in July 1998, the Group of Seven (G7) – the world's most industrialized countries – released a declaration requesting that “banks should increasingly focus on voluntary, market-based debt and debt-service reduction operations, as a complement to new lending.”²⁴

23. L. Saunders, “An Offer They Can't Refuse,” *Forbes*, May 29th, 1989, *apud* Ian Vásquez, “The Brady Plan and Market-based Solutions to Debt Crises”, *Cato Journal*, vol. 16, n. 2, pp. 233-243, 1996, available at: <https://tinyurl.com/2k58u6kv>, accessed: Sept. 15th, 2021.

24. Economic Declaration, Paris, July 16th, 1989, available at: <https://tinyurl.com/hxruyvuv>, accessed: Sept. 15th, 2021.

Third, during that same year, the IMF Executive Board developed a more flexible attitude on financing assurances by disbursing loans to Argentina, Ecuador, Mexico, and Venezuela before these countries reached agreement with the private banks on how to manage their debt service problems.

And by late 1989, three countries – Mexico, the Philippines, and Costa Rica – had signed agreements in principle with their bank steering committees – that included the major creditor banks, which had grouped together since the beginning of the debt crisis –, to implement Brady-style debt packages. In January 1990, Mexico completed implementation of its agreement – less than a year after the Brady Plan was announced.²⁵

The final outcome was that seventeen countries, of which ten Latin American ones – including most of the major debtors, Mexico, Brazil, Argentina, Peru, and Venezuela, as well as Bolivia, Costa Rica, Dominican Republic, Ecuador, Panama, and Uruguay – had Brady deals. Table 1 provides details of date of agreement and percentage of debt forgiveness achieved. Countries outside the Latin American region that got Brady deals included Bulgaria, Jordan, Nigeria, the Philippines, and Poland. The total Brady debt reached around 150 billion dollars, which was estimated to represent around 35% to 45% of debt reduction.²⁶

An important side effect of the Brady Plan was the creation of Brady bonds, for which a secondary market developed, and which later facilitated significant access by Latin American and other debtors to the bond market for new borrowing.²⁷ There may be interesting implications for dealing with today's debt problem.

25. ECLAC, *op. cit.*, 1990.

26. Stephany Griffith-Jones, "El Plan Brady: Lecciones para el Futuro," in *La Crisis de la Deuda 30 Años Después*, Ciudad de México, Feb. 2013.

27. José Antonio Ocampo, *op. cit.*, 2014.

TABLE 1: *Brady debt agreements with commercial banks by Latin American and Caribbean countries*

Country	Date of the agreement	Debt forgiveness (%)
Mexico	1990	35
Costa Rica	1990	n.a.
Venezuela	1990	30
Uruguay	1991	n.a.
Argentina	1993	35
Brazil	1994	35
Dominican Republic	1994	35
Ecuador	1995	45
Panama	1996	45
Peru	1996	45

Source: I. Bustillo and H. Veloso, *Debt Financing Rollercoaster*, Santiago de Chile, United Nations, 2013, available at: <https://tinyurl.com/pmubavec>, accessed: Sept. 15th, 2021.

To summarize, Brady bonds were government obligations issued by a debtor country after it negotiated with its creditor banks to restructure loans that were no longer performing. The creditor banks exchanged the non-performing syndicated bank loans for various Brady bonds offered by the debtor government. At the conclusion of these negotiations, the creditor banks were given various Brady bond structures from which to choose. Once issued, the Brady bonds began trading in the secondary market. Brady bonds were structured in a variety of ways. Early Brady agreements included a fixed- and floating-rate bond, with principal collateralized by us Treasury zero-coupon bonds and cash collateral representing a set number of future interest payments (rolling interest guarantee). The us Treasury zero coupon bonds – though owned by the debtor country – were held, in most cases, by the Federal Reserve Bank of New York. The Brady scheme is summarized in figure 1.

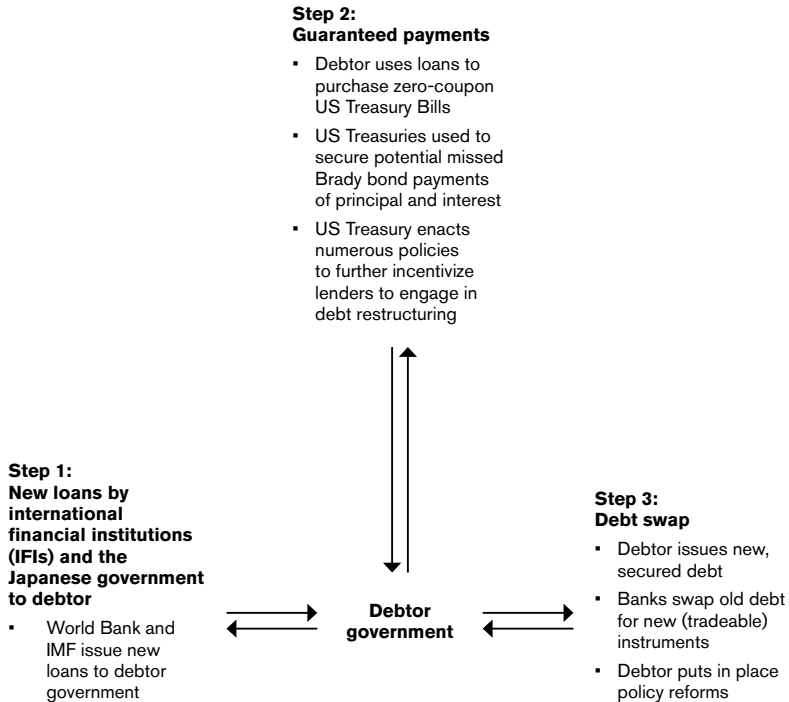


FIGURE 1: *Brady scheme in a nutshell.*

Source: The authors, 2021.

Later Brady agreements included a wider array of bond options and structures, including fixed-rate, floating-rate, and step-up coupons, bullet or amortizing principal, and collateralized and non-collateralized principal and interest payments. Not all types of Brady bonds were collateralized, and no Brady bond was guaranteed by the us government. Interestingly, even though the Brady Plan was a us government initiative and us Treasury zero coupon bonds were used as guarantees, no loans were provided directly by the us government – unlike by the Japanese government, which provided 6 billion dollars of loans –, though indirectly the us contributed via the IMF and the World Bank, whose largest shareholder was – and still is – the us.

There were additional features in several of the Brady deals, including some sweeteners like value recovery rights (VRRS). VRRS linked payments of Brady bonds to the debtor country's economic conditions or terms of trade. If these improved, creditors would receive additional debt service payments. As noted by IMF,²⁸ state-contingent payments were offered only in an upside scenario, typically with a limit on additional payments, either through a payment cap or a buyback option.

The Mexican Brady deal

The first deal that was completed under the Brady Plan was with Mexico. This was said to have become the “cookie-cutter” for later deals,²⁹ and provides detailed insights into the way Brady deals worked. The fundamentals of this first Brady deal consisted of three options among which the nearly five hundred creditor banks could choose. Under the first option, banks could exchange existing debt for new bonds at a 35% reduction; under the second, the exchange was for bonds with the same principal amount, but bearing a rate of interest fixed at 6.25% or its equivalent in other currencies – significantly lower than the interest rate on the previous debt. In both cases, the final maturity of the debt was extended from twenty years with seven of grace to a single payment in thirty years, thus eliminating the pressure caused on the economy by annual amortizations. The third option consisted of providing new loans over the period 1989-1992 in an amount equal to 25% of a bank's existing loans not committed to either of the first two options.

Special funds from the World Bank (2.06 billion dollars), the IMF (1.644 billion dollars), the government of Japan (2.05 billion dollars), plus a direct commitment by Mexico (1.296 billion dollars), from its own foreign exchange reserves, were destined to buy the zero-coupon us Treasuries

28. International Monetary Fund (IMF), *State-Contingent Debt Instruments for Sovereigns*, Washington (DC), IMF, May, 2017 (IMF Policy Paper), available at: <https://tinyurl.com/3fk938cp>, accessed: Sept. 15th, 2021.

29. Jonathan Fuerbringer, “Mexican Debt Pact Welcomed,” *The New York Times*, July 25, 1989, available at: <https://tinyurl.com/4pe8245z>, accessed: Sept. 15th, 2021.

that guaranteed the payment of the principal of the new bonds, as well as rolling eighteen months of interest, thus improving the credit quality of the bonds. With a part of these funds, Mexico committed to purchase zero coupon bonds from the us Treasury – and from other countries – that constituted an asset of Mexico and which, reinvested at a rate of 7.9% per year for thirty years, would grow to an amount sufficient to fully cover the principal payments on the new bonds at the end of the period. The rest of the funds, which, again, also constituted an asset of Mexico, were destined to the guarantee of interest payments. Consequently, according to the Mexican Finance minister Aspe,³⁰ these resources did not imply an additional net cost nor represented net indebtedness, since they generated interest in favour of Mexico roughly equal to their expense by virtue of being invested.

The distribution selected by the banks regarding the 48.5 billion-dollar level of eligible debt, for this transaction, was as follows:³¹ 41% of the total was channeled to principal reduction; 47%, to interest rate reduction; and the remaining 12% was the base for new lending. The banks' choices had the following consequences: first, the exchange of debt for bonds bearing a 35% discount lead to a reduction in nominal debt of approximately 7 billion dollars. Second, about 22.5 billion dollars of debt was subject to a fixed rate of 6.25% instead of the 9% to 10% that Mexico had been paying. Economically, this was equivalent, according to Aspe,³² to a further reduction in the nominal stock of debt of around 7.75 billion dollars. Expressed in another manner, the interest payments made at a rate below current rates was the same as those resulting from reducing the debt by 7.75 billion dollars and paying market rates. Third, with regard to new money, the banks' choices meant that Mexico received around 1.5 billion dollars of additional credits between 1990 and 1992.

30. Pedro Aspe Armella, "The Renegotiation of Mexico's External Debt," *IDS Bulletin*, vol. 21, n. 2, pp. 22-26, Apr. 1990, available at: <https://tinyurl.com/5fx6src9>, accessed: Sept. 15th, 2021.

31. *Idem*.

32. *Idem*.

Box 1: *Benefits for Mexico from the Brady deal with commercial banks*

- i. External debt reduced by 14.6 billion dollars: 6.8 billion dollars through principal reduction; 7.7 billion dollars through implicit principal reduction due to a lower interest rate.
- ii. Annual interest payments reduced by 1.6 billion dollars on average between 1990 and 1994.
- iii. 1.5 billion dollars of new money received between 1990 and 1992.
- iv. Annual principal payments of 2.1 billion dollars over the period 1990-1994 deferred for thirty years. The debt was to be paid for at maturity through the acquisition of zero coupon bonds.
- v. Annual net external transfers were estimated to be reduced by 4 billion dollars on average between 1990 and 1994.

Source: Pedro Aspe Armella, "The Renegotiation of Mexico's External Debt", *IDS Bulletin*, vol. 21, n. 2, pp. 22-26, Apr. 1990, accessed: Sept. 15th, 2021. (Issue titled: "Approaches to Third World Debt Reduction", edited by Mike Faber and Stephany Griffith-Jones.)

Supporting measures: moral suasion and tax relief

A major catalyst behind the initial Brady Plan agreements, especially with Mexico, was some very strong moral suasion applied to the banks by the creditor governments and the IMF. With regard to the question of financing assurances, IMF pressure was explicit. Indeed, early in 1989, the IMF's managing director publicly made it clear to the commercial banks that the IMF was prepared to disburse on programs with major debtors before financing assurances were in place. As the managing director stated:

This means that, when justified, the Fund must be prepared to give up one prerogative that the international community had come to accept: namely, to withhold making its first disbursement until all other financing conditions are in place. In the future, we will be prepared to proceed differently. In order to help generate confidence, we stand ready, when the situation warrants, to be the first party to disburse financing.³³

The US government also put unusually strong pressure on the banks to reach the agreement with Mexico. The US Federal Reserve reportedly hinted to domestic banks that, should they fail to embrace the spirit of

33. ECLAC, *op. cit.*, 1990.

the Brady Plan, it could result in them being forced to increase their reserves. Meanwhile, senior authorities in the us Treasury and Federal Reserve took the unusual initiative of “inviting” top-level negotiators of the banks – including the chairmen of two major us lending institutions – to Washington, DC, to negotiate a debt reduction agreement with the Mexican economic authorities.³⁴

As for tax and regulatory incentives, it is important to stress that one crucial difference between these changes we discuss below and some other actions included in the Brady Plan discussed above – such as providing loans to fund guarantees – is that the former do not imply additional financial resources from creditor governments or IFIs;³⁵ on the contrary, as shall be explained below, the taxation proposals may imply higher tax revenues for creditor governments. This shows that credit enhancement may not be enough, and that other complementary measures seem necessary to get commercial creditors to accept and implement debt reduction.

Several favorable tax and regulatory developments took place in the wake of the Brady Plan announcements:³⁶

- **United Kingdom** – In August 1989, regulatory authorities ruled that the Mexican discounted bond option would initially not require provisioning for losses, while the fixed-rate bonds and new loans would. Thus, there was a clear incentive for UK banks to participate in the debt reduction exercise.
- **United States** – In September 1989, regulators indicated that banks would not have to automatically write down to market value debtor country loans restructured under the Brady Plan. In effect, debt-for-bond swaps in which principal or interest was reduced would be treated as modifications of existing loan contracts. This ruling effectively

34. *Idem*.

35. Stephany Griffith-Jones, “Creditor Countries’ Banking and Fiscal Regulations: Can Changes Encourage Debt Relief?” *The Journal of Development Studies*, vol. 27, n. 3, pp. 167-191, 1991, available at: <https://tinyurl.com/2hnas7z4>, accessed: Sept. 15th, 2021.

36. ECLAC, *op. cit.*, 1990.

made participation in bond exchanges less onerous for the banks, and thereby encouraged debt and debt service reduction.

- **Japan** – In October 1989, the ministry of Finance ruled that Japanese banks would be entitled to tax benefits for losses incurred by participation in the Mexican government's bond exchange.
- **France** – French authorities ruled that par bonds would not require a write-down of assets, nor would they require provisioning if kept in the bank's investment account. Likewise, tax liabilities on loan loss reserves in excess of those required by debt reduction could be paid over the life of the restructured debt.

There was a discussion both in the UK and internationally of tax treatment of provisioning and debt reduction, which could provide far clearer incentives to European and Canadian banks to participate in debt/debt service relief schemes in the context of the Brady Plan.³⁷ It was proposed³⁸ that tax relief should be given in the UK, at the time of provisioning, to encourage provisioning against future losses due to debt reduction. However, these tax concessions would only be maintained, if within a limited time period – e.g., three years –, the commercial bank accepted debt or debt service relief at least equivalent to the amount of provisioning, being accepted for tax concessions.

If a deal was agreed within the context of the Brady Plan for a particular country within the period of three years, the bank would maintain tax relief only if it participated in the debt or debt service relief exercise – or made equivalent contributions –, and the tax relief would only be maintained for the proportion of the effective debt/debt service relief granted.³⁹ In the case in which banks made donations of debt to charities, with the proceeds to be used for development spending – particularly for

37. Jonathan Hay and Michel H. Bouchet, *The Tax, Accounting and Regulatory Treatment of Sovereign Debt*, Washington (DC), World Bank, 1989, available at: <https://tinyurl.com/xd2paz3c>, accessed: Sept. 15th, 2021.

38. Stephany Griffith-Jones, *op. cit.*, 1991.

39. This, and the following paragraphs, is based on Stephany Griffith-Jones, *op. cit.*, 1991.

social and/or environmental purposes – in the debtor countries, in the framework of an agreement between the bank, the charity, and the debtor government, the additional tax relief due would also be immediately and permanently granted. It was argued that this policy would imply no additional cost to the taxpayers of the creditor nations; on the contrary, it could imply a higher tax income if the banks did not agree as high a debt/debt service relief as they had provisioned against.

This course of action on tax policy was seen as clearly consistent with both the letter and the spirit of the Brady Plan. Tax incentives for debt or debt service relief would discourage individual banks from free-riding and, perhaps more importantly, encourage debt agreements to involve more significant levels of debt relief than would otherwise take place. The then British chancellor of the Exchequer, John Major, took, in his 1990 budget, a fairly small but very positive step in the direction of using tax incentives to encourage debt reduction. He proposed to change the timing of tax relief given to banks, granting immediate tax relief only if the debt relief was granted to the borrowing country; in all other cases additional tax relief was given, but in tranches of annual installments of 5% of the debt. The measures, approved by the British Parliament, had two important positive aspects: first, they significantly clarified tax treatment of provisioning of debt relief; second, they provided somewhat more preferential tax treatment, in terms of timing, when there was actual debt/debt service reduction. The then British Shadow chancellor, John Smith, went further and put forward a proposal, similar to the above, that implied that “tax concessions for banks should only be maintained if the bank agreed to participate in debt reduction packages negotiated as part of the Brady Plan.”⁴⁰

As Gerald Corrigan,⁴¹ the then president of the Federal Reserve Bank of New York, explained, for us banks, taxes paid were generally not reduced when provisions or reserves were established. However, as actual

40. Speech of John Smith *apud* Stephany Griffith-Jones, *op. cit.*, p. 173, 1991.

41. E. Gerald Corrigan, “Supervisory Attitudes in the USA,” *IDS Bulletin*, vol. 21, n. 2, pp. 58-60, Apr. 1990, available at: <https://tinyurl.com/rpf9y69z>, accessed: Sept. 15th, 2021.

charge-offs occurred – e.g., debt reduction was granted –, taxes could be reduced, providing the opportunity to replenish the reserve without additional charges against net income. The purpose of this tax adjustment to the reserve coverage ratio was to make reserve ratios for us banks more comparable with international practices. The measure of reserve coverage could also take account of the present value of any collateral or interest guarantees growing out of Mexican-type swaps of loans for new debt instruments carrying such collateral or guarantees, so long as the new bonds are being serviced in an orderly fashion and the guarantees are intact. Furthermore, in circumstances in which reserves for individual banks are judged to be at acceptable levels, additional reserves need not be automatically established in connection with fresh credits extended to the debtor countries in the context of internationally supported financing programmes.

Main lessons and implications for private creditor debt relief today, for green and inclusive growth

What can the experience of the Latin American debt crisis, its management, and especially the Brady Plan, teach us for designing debt relief by private creditors in the wake of the Covid-19 crisis? In the following, we suggest eight lessons.

First, if debt relief, where it is necessary, is delayed too much, it can cause massive damage to debtor countries' economies and seriously undermine the possibility of green and inclusive development.

Second, the governments of the countries where private creditors are based are far more likely to support/coax them to grant debt relief, if and when the solvency of their financial system is not threatened. This is why creditor governments waited in the 1980s until their banks had significant provisions against losses, before they supported debt relief. In the case of today's debt crises – particularly for LICs and low and middle-income countries (LMICS) –, the scale of the debt, and of the needed debt relief, is small in proportion to the total assets, for example, of institutional in-

vestors.⁴² Though debt restructuring could have some limited damaging effects on investors' balance sheets in the short term, debt relief would not have a major impact on the financial system as a whole, nor even on the large majority of these investors.

Third, it is desirable to have innovative instruments on the way to significant debt relief. The Aztec bonds, actually promoted by the Mexican government, provided such a useful precedent.

Fourth, key elements of the Brady Plan provide several valuable suggestions on how debt relief today could be granted:

- Explicit public and institutional support, on a significant scale; the IMF, World Bank and some creditor governments provided loans to the debtor governments, used to get guarantees/enhancements via the purchase of zero-coupon Treasury Bills, which backed the new Brady bonds issued. In the “cookie-cutter” Mexican case, these Treasury Bills guaranteed 100% of the principal (whose payment was significantly postponed) and eighteen months of rolling interest payments. Similar guarantees could be issued today, most appropriately by the World Bank/International Development Association (IDA).
- The IMF introduced a flexible policy of disbursing loans linked to macroeconomic and structural reforms performance, even if the debtor government had not concluded its negotiations for debt relief with the private creditors. In today's case, the link could be to policies and programmes associated with accelerating greener and more inclusive growth.
- There were changes to regulatory and tax treatment, as well as moral suasion, by creditor governments, which encouraged/coaxed private creditors to grant debt relief, and to do it on a sufficient scale. These had no financial cost nor involved a commitment of resources, unlike item i. It must be noted that credit enhancement, while very valuable

42. Edwin M. Truman, *Sovereign Debt Relief in the Global Pandemic: Lessons from the 1980s*, Washington (DC), Peterson Institute for International Economics (PIIE), 2020, available at: <https://tinyurl.com/94whnhvu>, accessed: Sept. 15th, 2021.

to achieve debt reduction by private creditors, may not be enough on its own, and complementary measures may be needed. An interesting course of action was giving favourable tax and regulatory treatment to private debt donations for social and environmental spending.

Fifth, the implementation of the debt relief, after the Brady Plan was announced, was quite speedy. For example, a then senior debt negotiator reported that changes to regulations that encouraged and facilitated debt relief, which they had proposed for years, were changed in days. This shows that where there is political will, there is a way!

Sixth, the creation of Brady bonds, which were widely traded in the secondary markets, significantly facilitated future access by the debtor governments to the bond markets, which happened quite soon after debt relief was granted and Brady bonds were issued, as countries were seen as more creditworthy, and as the instrument made countries better known in those markets.

Seventh, it is noteworthy that, even though the Brady Plan was a us government initiative and us Treasury bonds were used as credit enhancement or guarantees for the new Brady bonds, the us government itself did not directly provide any loans for their purchase.

Eighth, the Mexican deal and other deals offered the creditor banks a choice of options. In the Mexican case, there were three: debt relief on the principal owed, reduction of interest payments to be made on same level of debt, and new money (lending) committed by the creditor banks in the next few years. Such a menu approach gave flexibility to creditor banks to choose the option that suited their individual situation best, as well as the regulatory and tax rules of their countries. Again, this – more flexible – menu approach, including the option of new money, seems relevant today.

Overall, the Brady Plan offers important lessons for sovereign debt relief in the context of the debt crisis that is currently unfolding in the Global South. Clearly, the Brady Plan cannot be applied on a one-to-one basis in today's situation, but the combination of credit enhancement for restructured debt and moral suasion, tax and regulatory relief to nudge private

creditors into participating in debt restructurings may indeed provide a template for addressing today's sovereign debt problems.

Conclusions and policy suggestions

There is urgency of providing debt relief for those Latin American and Caribbean economies whose debts are unsustainable. Such debt relief should be enough to scale-up investment, supporting a dynamic and just recovery and the climate resilience of their economies.

To facilitate restructuring negotiations where needed and provide incentives to private creditors to participate in debt relief and bear a fair share of the burden, we propose a Guarantee Facility for Green and Inclusive Recovery managed by the World Bank.⁴³ This Guarantee Facility, drawing on past successes of debt restructuring that involved significant participation from the private sector, such as the Brady Plan, discussed above, would provide credit enhancements for new bonds, with a significant discount, that would be swapped for old and unsustainable debt. As during the debt restructurings under the Brady Plan, the IMF could adopt a flexible approach to disbursing loans while the debtor government negotiates for debt relief with the private creditors.

The Guarantee Facility would provide a partial guarantee of the principal, as well as a guarantee on eighteen months' worth of interest payments,⁴⁴ analogous to the Brady Plan, discussed above. If payments on the new bonds are missed, the collateral would be released to the benefit of private creditors, and the missed payments would have to be repaid by the sovereign to the Guarantee Facility. While the World Bank would have to "book" their guarantees as loans, they only have to account for 25% of each guarantee.⁴⁵ Guarantees on new debt issuance swapped for old and unsustainable debt proved very valuable in bringing commercial creditors

43. See Ulrich Volz *et al.*, *op. cit.*, 2021, for more details.

44. Cf. Ulrich Volz, *op. cit.*, 2021.

45. World Bank, 2021.

to the table in the past, as was the case with Brady-bond restructurings at the end of the xx century (see above). When countries are in debt distress, such that there is a risk they may default, commercial actors (bond holders and commercial banks) are more apt to restructure so that they can recoup at least some amount of their initial investments.

The proposed World Bank Guarantee Facility would ensure that the commercial actors – whether bondholders or commercial banks – would receive up to eighteen months’ worth of interest payments in the case that the sovereign misses a payment, and provide a guarantee of the value of the new bonds.⁴⁶ This will be attractive to the holders of those new bonds as well as to those that may want to purchase those bonds on secondary markets. This brings another incentive: bondholders and commercial banks can reduce their concentration risk by selling the bonds on secondary markets if they wish. This could be especially attractive to commercially oriented banks that have longer-term bank loans to distressed countries on their balance sheets. Those loans could be converted to bonds and then sold in order to reduce concentration risks and help the balance sheets of commercial banks. In the future, this new secondary bond market could actually facilitate greater access to private flows for the debtor countries that had issued those new bonds, as happened in Latin America after 1990.

Governments receiving debt relief would develop their own green and inclusive recovery strategy and commit to reforms that align their policies and budgets with the sustainable development agenda and the Paris Agreement.⁴⁷ Part of the restructured repayments would be channeled into a Fund for Green and Inclusive Recovery or an existing national fund that could be used for this purpose. The government would be free to decide how to spend the money from this fund, as long as it is demonstrably helping a dynamic, inclusive, and green recovery. Implementing such debt relief would not only address short-term needs but also lay the foundation for more sustainable growth and development.

46. Ulrich Volz *et al.*, *op. cit.*, 2021.

47. Cf. *idem*.

The time to act is now. Neither middle-income nor low-income countries can afford a debt overhang during such a major crisis. They should also not be restricted in responding to the unfolding climate crisis during the most important decade for resource mobilization for climate change prevention. The world cannot afford to do too little too late while facing a major development and planetary emergency.

Delaying an inevitable debt restructuring will leave over-indebted countries and their populations worse off. Governments will be unable to protect their populations during this terrible health and social crisis, and unable to invest in climate-proofing their economies, as well as funding development. We cannot afford a delay nor a replay of past debt crises. Debt relief, for countries with unsustainable levels of debt, has to be part of a broader agenda for enabling dynamic, inclusive and green recoveries. A debt relief effort such as the one proposed should be coupled with significant new lending that is mobilized from multilateral development banks, facilitated by capital increases to them, and hopefully a new and ambitious allocation of special drawing rights (SDRs) in 2022 – additional to the agreed allocation envisaged for autumn 2021. This will help provide the space for Latin American and Caribbean countries to adopt sufficiently large fiscal counter-cyclical responses to the crisis.

La nueva arquitectura tributaria global: ¿el fin de las guaridas y de los incentivos fiscales?

RICARDO MARTNER¹

Introducción

La actualidad ilustra grandes iniciativas y “acuerdos históricos” que apuntan a construir una nueva arquitectura tributaria global. Dichos acuerdos, en principio, eliminarían las guaridas o paraísos fiscales y aumentarían los recursos tributarios de muchos países al reducir la evasión y la elusión de las grandes corporaciones multinacionales. Pero, en realidad, el actual acuerdo únicamente mantiene la situación vigente, o la empeora, pues considera aplicar medidas de redistribución para solo una parte menor de los beneficios, el denominado “residual”, y establecer una tasa mínima global —¿efectiva?— de solamente un 15%. Dicha mínima tasa en la práctica entronizaría las guaridas fiscales, y, por ello, muchas organizaciones han planteado un mínimo del 21% o incluso del 25% en la tasa corporativa global.

En este ensayo se recogen estas discusiones e iniciativas, con énfasis en las propuestas de la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (Icricit; del inglés, Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation) en materia de tributación internacional —resumidas en gravar a las multinacionales sobre una base global, publicar los datos país por país y establecer una tasa

1. Candidato a doctor por la Universidad de Paris 1, fue jefe de la Unidad de Asuntos Fiscales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y, actualmente, es comisionado de la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (Icricit; del inglés, Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation).

mínima global del impuesto de sociedades— y también en las experiencias relativas al establecimiento de medidas unilaterales. Aunque no es lo ideal, dichas medidas han sido la respuesta a la dificultad de establecer mecanismos efectivos de cooperación.

Hacia un diagnóstico global y común

La crisis ha reducido los ingresos públicos de manera inédita y disparado el gasto público para apoyar la respuesta a la pandemia, encarar el desempleo y acompañar a las familias de menos ingresos. Algunos proponen rebajar los impuestos a las corporaciones para estimular la inversión privada pospandemia, lo que no será una opción económicamente efectiva ni socialmente adecuada. Por el contrario, la recaudación sobre los beneficios empresariales debe reforzarse con base en un modelo que intensifique la cooperación internacional y que ponga fin a la erosión de las bases tributarias. Hay alternativas para convertir el impuesto corporativo en una tributación más progresiva para proteger a las pequeñas empresas, así como para consolidar una tributación más efectiva de la riqueza.

Además, es menester aplicar tasas corporativas globales efectivas mínimas de un 25% para detener la evasión, la elusión y el desplazamiento de beneficios. Efectivo quiere decir sin exenciones. En la actualidad, dicha tasa ronda el 10% en muchos países, llegando como máximo a un 20% en varias jurisdicciones europeas. Las exenciones están orientadas, como una medida de política económica, a atraer inversiones, domésticas o extranjeras. Y los beneficios son entonces una retribución a dichas inversiones.

Pero, en un mundo de economías de rentas, las tradicionales empresas extractivas, las recientes enormes empresas digitales o los monopolios del *retail* reciben beneficios que van mucho más allá del retorno por los capitales invertidos. Por ello, una tasa efectiva del 25% debería ser un umbral del sistema global futuro² que elimine cualquier posibilidad de planifica-

2. Cfr. Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation (Icricr), *The Global Pandemic, Sustainable Economic Recovery, and International Taxation*, [S.l.], mayo 2020a, disponible en: <https://tinyurl.com/364uf9xx>, acceso en: 5 ago. 2021.

ción tributaria agresiva y tienda a corregir el alto nivel de concentración del capitalismo vigente.

Muchos países manifiestan su inquietud por los efectos macroeconómicos y sobre la inversión privada de una medida de esas características —y por el hecho de que vulneraría la soberanía tributaria, aunque decisiones de este tipo, si ocurrieran, emanarían de la cooperación entre países más que de imposiciones del Centro o del Norte—, pero la evidencia empírica no muestra dichos impactos.

Según dicta la teoría económica, es importante distorsionar lo menos posible las decisiones de producción y ventas de las empresas a la hora de implementar tributos. Una forma de generar poca distorsión es gravar las rentas extraordinarias de las empresas, es decir, las ganancias que quedan después de pagar los costos de los factores productivos. Las empresas con poder de mercado tienden a tener rentas extranormales, y el objetivo debería ser gravarlas. En suma, es preferible gravar directamente los beneficios que las ventas o insumos.

En el caso de los servicios digitales, sector muy concentrado a nivel global con pocas corporaciones sujetas a niveles de tributación bajos y utilidades que han ido en franco ascenso, se acelera la urgencia por introducir mecanismos de imposición directa que se apliquen sobre las rentas económicas generadas por las empresas multinacionales de este sector.

Muchos países, desarrollados y en desarrollo, basan su modelo de crecimiento en la inversión extranjera. Y expresan su preocupación por una eventual alza de los impuestos corporativos. Agréguese las preocupaciones en materia de retaliaciones o contramedidas por parte de los países dominantes. El tema se ha transformado en un enfrentamiento político de gran magnitud.

Pero la decisión de aportar capitales depende crucialmente del “clima de inversión”, según la expresión atribuida al Banco Mundial, y los estudios muestran que en todo caso la eficacia de los incentivos depende de dicho clima. Generalmente, las encuestas realizadas a lo largo y ancho del planeta ponen al tema del impuesto corporativo muy abajo en la lista de preocupaciones de los inversionistas. Es fundamental disponer de métodos correctos de evaluación de los incentivos, pues, por ejemplo, un costo que

pocas veces se incluye es el efecto inhibitor sobre la inversión pública. Claramente, pretender atraer la inversión privada mediante incentivos tributarios reduce la capacidad del Estado para invertir en bienes públicos, incluidos aquellos al servicio de las actividades productivas, tan necesarios en los países en desarrollo.

Los estudios de costo-beneficio que consideran el desmantelamiento progresivo de los sistemas de incentivos muestran una evaluación negativa de la permanencia de dichos incentivos, sobre todo cuando se toman en cuenta los efectos multiplicadores de las inversiones públicas que se financiarían con dichas pérdidas³.

La cuestión de los incentivos fiscales es, por supuesto, el ámbito principal de discusión en el Marco Inclusivo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Una tasa mínima global del 15% representaría una derrota para quienes pensamos que todas las corporaciones multinacionales deben aportar más para reducir las inequidades. En lo que sigue, intentamos compilar las diversas propuestas que han emanado de distintas organizaciones, como Icrict, Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la OCDE. Finalmente, se recogen con una visión crítica las novedades que se han producido en el último tiempo.

La historia reciente de la discusión en torno a la tributación internacional

Las iniciativas de tributación internacional han sido numerosas estos últimos años y meses, a escala planetaria. Este debate ha sido especialmente complejo y largo en la medida en que a la par se transforma la economía global. Para la Comisión Europea, la “economía colaborativa” agrupa una gran cantidad de actividades y crece de manera exponencial. Se trata de asuntos tan simples como compartir viviendas hasta sofisticados sistemas

3. Cfr. una excelente compilación de métodos y experiencias en United Nations, *Design and Assessment of Tax Incentives in Developing Countries: Selected Issues and a Country Experience*, Nueva York, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/4ba7hdfj>, acceso en: 5 ago. 2021.

de intermediación a lo largo del planeta. Por cierto, la economía colaborativa representaría muy pronto cerca de un 25% del producto interno bruto (PIB) mundial⁴; una buena parte se expresa en plataformas digitales.

Por ello, desde ya hace un tiempo antes de la pandemia, existe consenso que es imposible delimitar a la economía digital, pues se transforma cada vez más en la economía en sí misma. De hecho, estos nuevos modelos de negocios son parte fundamental de lo que se denomina la Cuarta Revolución Industrial. Paralelamente, lo que se menciona como la “economía corporativa” se ha expandido sustancialmente con la globalización y el desarrollo de servicios digitales, lo que ha implicado pérdidas sustanciales en términos de recaudación fiscal y ha incrementado las desigualdades. Se calcula que, en el mundo, más del 45% de los beneficios obtenidos por las multinacionales se trasladan artificialmente a paraísos fiscales. El entramado es tan complejo que es casi imposible seguir el rastro del dinero.

Desde una perspectiva fiscal, la economía corporativa, caracterizada por los modelos de negocios de las multinacionales, puede identificarse por algunas de sus características:

- **Movilidad de los activos intangibles** – Las empresas tienden a declarar el valor de sus intangibles, creciente, en jurisdicciones de baja tributación.
- **Tendencia al oligopolio o monopolio** – Las fusiones/adquisiciones han tomado importancia a medida que pequeñas o medianas empresas han tenido éxito en sus desarrollos digitales.
- **Importancia de la información** – Relacionado con lo anterior, el valor agregado de la economía digital se vincula con las bases de datos.
- **Aparición de “micromultinacionales”** – Incluso para las pequeñas y medianas empresas, es posible operar y mantener personal reducido en muchos países.
- **Proliferación de la publicidad en línea** – No se paga ningún tipo de impuestos.

4. Cfr. European Commission, “Collaborative Economy”, *Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs*, 2020, disponible en: <https://tinyurl.com/jz5csnnc>, acceso en: 5 ago. 2021.

Para clarificar los objetivos de la tributación internacional, resulta útil la distinción entre economías corporativa y colaborativa (cuadro 1). Como se observa, no resulta fácil discriminar las diversas actividades digitales; lo que sí está claro es que la elusión por parte de las multinacionales que no tienen residencia en las jurisdicciones representa una suma creciente. Un tema relevante es la publicidad en línea, que es lo que ha recibido más atención y concentrado iniciativas en el último tiempo.

CUADRO 1: *Mapeo de las iniciativas recientes de economía digital e impuestos*

	Economía corporativa	Economía colaborativa
Actividades	Publicidad en línea; venta de datos; servicios de intermediación	Comercio electrónico; plataformas de intermediación; redes sociales; juegos
Características	Grandes corporaciones trasnacionales sin presencia física en los países; sedes y activos en países de nula o baja tributación	Micro o medianas empresas domésticas o medianamente transnacionalizadas
Régimen tributario ideal	Tributación unitaria de los beneficios por parte de una autoridad mundial, con un impuesto efectivo mínimo del 25%	Régimen tributario general; eventual impuesto a las transacciones digitales
Régimen tributario actual	Proyectos <i>digital services tax</i> (DST) en varios países, que tributarían un porcentaje menor (3%-7%) sobre las ventas presuntas en el país (publicidad, venta de datos, intermediación); para corporaciones con un volumen de ventas mundiales superior a 750 mil euros	Impuesto sobre el valor añadido (IVA) sobre comercio electrónico y venta de servicios; sobretasas con operaciones en divisas en algunos países.

Fuente: El autor, 2021.

Hechas estas aclaraciones, donde lo importante es explicar que no todas las actividades digitales son objeto del debate tributario internacional y que el debate abarca a todas las transnacionales y no solo a las digitales, podemos incursionar en los aspectos más significativos de esta discusión. También es importante distinguir las iniciativas globales de imposición de las domésticas, cada vez más comunes y que apuntan a capturar, en forma

similar a las regalías, las rentas “ricardianas” de las grandes empresas globales y monopólicas. En otras palabras, muchos países están implementando legislaciones para tasar a las empresas según el volumen de ventas en el país, sin esperar los acuerdos internacionales, que han tardado demasiado.

En efecto, el sistema actual de tributación internacional trata a las distintas subsidiarias de las empresas multinacionales como si fueran independientes entre sí, con un tratamiento acorde al “principio de libre competencia”. Esto ha alentado a las multinacionales a crear estructuras complejas de evasión de impuestos mediante la formación de cientos de subsidiarias en jurisdicciones convenientes.

Estos mecanismos son conceptualmente sencillos: se declaran bajos beneficios en países con altos niveles de tributación, mediante el uso, por ejemplo, de estructuras de riesgo limitadas, endeudamiento excesivo y deducciones por el derecho a utilizar activos intangibles. Este sistema permite a las multinacionales asignar legalmente sus beneficios en jurisdicciones de baja tributación o en paraísos fiscales y, en consecuencia, tener una presión tributaria insignificante con relación al tamaño de su negocio. El impacto de la evasión del impuesto de sociedades es aún mayor para los países en desarrollo, ya que sus fiscos dependen en mayor medida de los impuestos cobrados a las sociedades que los de aquellos en desarrollo.

Ante estas insuficiencias, han surgido múltiples propuestas que emanan de la sociedad civil. Icrict, por ejemplo, propone gravar a las multinacionales sobre una base global, publicar los datos país por país y establecer una tasa mínima global del impuesto a las ganancias de sociedades.

Icrict, en su informe de 2020, reitera el llamado a alejarse del principio de plena competencia para identificar los montos desviados y adoptar un enfoque unitario para gravar a las multinacionales. De acuerdo con esta comisión, la versión más justa y efectiva de la tributación unitaria sería el reparto global multifactorial según una fórmula preestablecida, con una tasa impositiva corporativa mínima. Para ello, sería necesario contar con una entidad global independiente, capaz de relevar los datos y dictaminar según normas y procedimientos. Es interesante notar que los países descentralizados o federales cuentan con mecanismos como los propuestos por Icrict en nivel global.

La comisión propuso una tributación unitaria, en la cual se deban repartir los ingresos mundiales de las multinacionales en donde se encuentran, basándose en factores objetivamente verificables, para reflejar la actividad económica real de las multinacionales en cada jurisdicción. Además, si todos los países contaran con información sobre los beneficiarios finales, la estrategia de ocultamiento detrás de una cadena de vehículos jurídicos se volvería obsoleta. El desarrollo de un registro común debe ser, por lo tanto, un eje central de una mayor cooperación tributaria. La plantilla para la información país por país tiene el potencial de permitir a los gobiernos y a la sociedad civil identificar desajustes de las ganancias con relación a la actividad económica real. Un interesante trabajo de Tommaso Faccio y Valpy FitzGerald⁵ verifica que, en el caso de una multinacional que publicó voluntariamente información país por país, se producen desvíos de beneficios a gran escala.

Por su parte, miembros del Comité de Expertos de las Naciones Unidas presentaron una propuesta de redacción de un nuevo artículo para el modelo de convención tributaria de esta institución, el cual aborda los desafíos tributarios de las economías digitalizadas. De acuerdo con la propuesta, las actividades incluidas como servicios digitales automatizados son las siguientes:

- motores de búsqueda en línea;
- plataformas de redes sociales;
- plataformas de intermediación en línea, incluida la operación de mercados en línea, independientemente de que las utilicen empresas o consumidores;
- transmisión de contenido digital;
- juegos en línea;
- servicios de computación en la nube;
- servicios de publicidad *online*.

5. Tommaso Faccio y Valpy FitzGerald: "Sharing the Corporate Tax Base: Equitable Taxing of Multinationals and the Choice of Formulary Apportionment", *Transnational Corporations*, vol. 25, n. 2, pp. 67-89, 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/wpnksvus>, acceso en: 5 ago. 2021.

A los fines de establecer el nexo para un derecho impositivo con respecto a dichos servicios digitales, se propone considerar a las jurisdicciones de mercado sobre la base de los ingresos locales derivados, que podrían ser proporcionales al peso de la jurisdicción en el mercado global de las firmas, tal como se propone en el Enfoque Unificado. No se requeriría ningún umbral como condición para la imposición de las rentas provenientes de estos servicios digitales.

Cada jurisdicción determinaría las ganancias imponibles aplicando la tasa de ganancia global de las actividades alcanzadas del grupo multinacional sobre los ingresos por ventas locales y atribuyendo un porcentaje de estas a la jurisdicción del mercado. Esto se podría hacer mediante el método de reparto fraccional (*fractional apportionment method*).

La eliminación de la doble imposición seguiría rigiéndose por las disposiciones de los tratados vigentes. La propuesta remarca que se requeriría un nuevo artículo en los tratados fiscales, que defina el nexo y la determinación de las ganancias, y que este nuevo artículo podría insertarse en la Convención Modelo de las Naciones Unidas⁶.

Por su parte, en 2012, cuando el Grupo de los Veinte (G20) llamó a la OCDE a reformar el sistema impositivo corporativo internacional a través de la iniciativa de la base imponible y el traslado de beneficios (Beps; del inglés, *base erosion and profit shifting*), se esperaba lograr una mayor transparencia en la forma de operar de gobiernos y empresas transnacionales, especialmente buscando eliminar el desvío de beneficios hacia países o jurisdicciones de baja o nula tributación corporativa (las guardidas fiscales), para que estos sean gravados donde ocurren las actividades económicas. Para describir este proceso, es útil recurrir a un glosario para incorporar el vocabulario que manejan los organismos internacionales y también las administraciones tributarias. Estos términos se irán utilizando a lo largo del documento.

6. United Nations, Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters, *Tax Consequences of the Digitalized Economy: Issues of Relevance for Developing Countries*, [S.l.], 2020 (E/C.18/2020/CRP.25), disponible en: <https://tinyurl.com/44kfehj2>, acceso en: 5 ago. 2021.

RECUADRO 1: *Glosario de términos de la tributación internacional*

Acción 1 – La Acción 1 del plan de acción contra la erosión de Beps, que se trata de quince acciones, apunta a diseñar un plan de trabajo para abordar los desafíos fiscales que plantea la economía digital. En septiembre de 2013, se creó el grupo que aborda los desafíos fiscales de la economía digital.

ADS (del inglés, *automated digital services*) – ADS incluye una definición general, una lista positiva y una negativa. La lista positiva incluye los servicios de publicidad en línea; la venta de información de usuarios; motores de búsqueda en línea; plataforma de redes sociales; plataforma de intermediación; servicios de contenido digital; juegos en línea; servicios en línea de enseñanza estandarizados; servicios de computación en la nube.

Beps (del inglés, *base erosion and profit shifting*) – Plan de acción contra la erosión de Beps.

Beps 2.0 – El enfoque Beps 2.0, segunda instancia del proyecto, de enero de 2019, plantea la necesidad de resolver el desvío de beneficios a territorios de baja o nula tributación e incorpora la lucha contra la competencia fiscal internacional, con una cobertura que no se limita a la actividad puramente digital sino al conjunto del sistema corporativo internacional.

CFB (del inglés, *consumer-facing businesses*) – La definición de CFB es más amplia que la de ADS, incluyendo aquellos negocios que generan ingresos por la venta de bienes y servicios a través de intermediarios o por vía de concesiones o licencias.

DST (del inglés, *digital services tax*) – Impuestos a los servicios digitales. España y Francia, en la línea trazada por la Unión Europea, gravan a aquellas empresas cuyos ingresos superen los 3 millones de euros, una treintena de empresas en total, a una tasa del 3% sobre las ventas estimadas de publicidad en línea, la venta de datos y los servicios de intermediación.

G7 – Desde 1998, dicho grupo incluye a Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido.

G20 – Desde 1999, incluye a Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea.

G24 – Parte integrante del Grupo de los 77, desde 1971, incluye a Argentina, Argelia, Brasil, Colombia, Ecuador, Costa de Marfil, Egipto, Etiopía, Filipinas, Gabón, Ghana, Guatemala, India, Irán, Líbano, México, Nigeria, Pakistán, Perú, Sudáfrica, Sri Lanka, Siria, Trinidad y Tobago, Venezuela.

Presencia económica significativa – Implica dar poder tributario al Estado donde exista presencia digital de una firma sin necesidad del requisito de tener un establecimiento permanente en el país.

Marco Inclusivo – Agrupa a 139 países y fue creado en el marco de la OCDE y del G20 para garantizar la participación de países en desarrollo en la definición de estándares relativos a la erosión de la base tributaria y el traslado de beneficios.

Nexo – Criterio de sujeción con base en una presencia económica significativa.

Pilar Uno – La propuesta unificada del primer pilar busca establecer en qué jurisdicciones corresponde gravar la renta de las empresas multinacionales –reglas “de nexo”– y determina reglas de “atribución de beneficios”, donde estipula que los beneficios residuales deben ser redistribuidos entre países mediante una fórmula basada en el volumen de ventas en cada jurisdicción.

Pilar Dos – El segundo pilar busca establecer una tasa de tributación mínima global que, a través de ciertas reglas, daría solución a los casos en que la renta de las empresas es gravada a tasas nulas o muy reducidas. De esta forma, tanto los países de origen como los de residencia se asegurarían de que las empresas multinacionales paguen un nivel mínimo de impuesto sobre la renta.

Fuente: El autor, 2021.

Probablemente por la presión reinante por terminar con los abusos, en los años recientes, la OCDE ha recogido la necesidad de ir más allá del *statu quo* y del principio de plena competencia cuando se trata de empresas multinacionales y sus subsidiarias. El enfoque Beps 2.0 –segunda instancia del proyecto–, de enero de 2019, plantea la necesidad de resolver el desvío de beneficios a territorios de baja o nula tributación e incorpora la lucha contra la competencia fiscal, con una cobertura que no se limita a la actividad puramente digital sino al conjunto del sistema corporativo internacional (recuadro 2). El Marco Inclusivo de Beps, que agrupa a 139 países –creado en el marco de la OCDE y el G20 para garantizar la participación de países en desarrollo en la definición de estándares relativos a la erosión de la base tributaria y el traslado de beneficios–, está trabajando en un enfoque en dos pilares: el primero centrado en los derechos de tributación en los países en que se realizan las ventas (recuadro 2) y el segundo en una tasa global mínima.

Más precisamente⁷:

- **Pilar Uno** – Dada la pérdida de protagonismo de la “presencia física” en los modelos de negocios digitales, donde los servicios son prestados de forma remota con escasa infraestructura y con mínima intervención humana, el Pilar Uno enfoca los esfuerzos en dirimir la potestad tributaria de los distintos países para gravar las rentas de los modelos de negocios de las grandes corporaciones. La propuesta unificada del primer pilar busca establecer en qué jurisdicciones corresponde gravar la renta de las empresas multinacionales y determina reglas de “atribución de beneficios”, en que estipula que los beneficios residuales deben ser redistribuidos entre países mediante una fórmula basada en el volumen de ventas en cada jurisdicción.

7. Cfr. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Declaración del Marco Inclusivo de la OCDE/G20 sobre BEPS sobre el Enfoque de Dos Pilares para Abordar los Desafíos Fiscales Derivados de la Digitalización de la Economía*, París, 2020.

RECUADRO 2: *El Pilar Uno*

El marco inclusivo de la OCDE, que incluye a una serie de países en desarrollo, ha propuesto llevar a la práctica el Pilar Uno mediante el “método residual”, que supone distribuir las ganancias residuales —después de pagar todos los costos de capital relevantes— entre países con base en el volumen de actividades en cada uno de ellos, siempre que estas ganancias se generen por ADS o CFB.

Los ADS tienen, además de una definición general, una lista positiva y una lista negativa. Es un ADS el que usa los datos de los usuarios como recurso económico, tiene escala sin presencia física y en el que los activos intangibles son parte relevante del negocio. La lista positiva incluye los servicios de publicidad en línea; la venta de información de usuarios; motores de búsqueda en línea; plataforma de redes sociales; plataforma de intermediación; servicios de contenido digital; juegos en línea; servicios en línea de enseñanza estandarizados; servicios de computación en la nube.

La lista negativa incluye servicios profesionales personalizados; servicios de enseñanza personalizados; venta de bienes y servicios distintos a ADS; ingresos provenientes de la venta de bienes físicos independientes de la conectividad en la red —“el internet de las cosas”—, y servicios que proveen acceso a internet.

La definición de CFB es más amplia e incluye aquellos negocios que generan ingresos por la venta de bienes y servicios a través de intermediarios o por vía de concesiones o licencias.

En materia de cobertura, la prueba de actividad de una firma en determinado país incluye dos límites o pisos: el ingreso consolidado de la empresa multinacional (EMN) debe estar por encima de los 750 millones de euros y el ingreso obtenido por la firma fuera de su país de origen también debe ubicarse por encima de un monto mínimo. Ello aseguraría que el monto a distribuir entre países consista estrictamente en aquellos residuales o extraordinarios generados por las grandes EMN y exista una distribución proporcional de los costos administrativos o de cumplimiento del mecanismo.

Una completa definición se puede encontrar en Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Tax Challenges Arising from Digitalisation: Report on Pillar One Blueprint – Inclusive Framework on BEPS*, París, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project/OECD Publishing, 2020, disponible en: <https://tinyurl.com/5367tkb5>, acceso en: 5 ago. 2021.

Fuente: El autor, 2021.

- **Pilar Dos** – Desarrolla el principio de protección de la base de tributación, previendo el derecho de cualquier Estado a ejercer su potestad de imposición *right to tax back* cuando esta no fuera ejercida por la jurisdicción primaria o el pago del impuesto fuera de bajo nivel de imposición efectiva. De esta forma, tanto los países de origen como los de residencia se asegurarían de que las empresas multinacionales paguen un nivel mínimo de impuesto sobre la renta. La tasa de este impuesto mínimo surgiría del consenso en el Marco Inclusivo.

Estos cambios implicarán la revisión tanto de acuerdos internacionales como de tratados de doble tributación y también de las legislaciones domésticas.

En febrero de 2020, la OCDE presentó una estimación de los ingresos tributarios globales adicionales que tendría la solución basada en los dos pilares. Se trataría de hasta el 4% de los ingresos mundiales del impuesto sobre la renta de empresas o 100 mil millones de dólares anuales, donde los países de ingresos altos obtendrían ganancias en recaudación —medidas como porcentaje de los ingresos del impuesto sobre sociedades— que son muy superiores a las que tendrían los países de ingresos medios y bajos.

Esta propuesta favorecería a los países desarrollados en desmedro de los menos desarrollados⁸. Por ejemplo, el Enfoque Unificado del Pilar Uno no tiene en cuenta las recomendaciones de otras instituciones en lo que respecta al concepto de presencia económica significativa propuesto por el Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro para Asuntos Monetarios Internacionales y Desarrollo (G24), que permitiría adoptar decisiones nacionales. Además, al usar una fórmula de reparto que depende del volumen de ventas y excluye otros criterios —como el empleo o usuarios digitales—, se favorecería a los países que tienen mercados más grandes.

Diversos estudios muestran que el enfoque del Pilar Uno en su forma actual beneficiaría desproporcionadamente a Estados Unidos y también a varios países de la Unión Europea. Las evaluaciones⁹ muestran que, si solo se considera el volumen de ventas, el acuerdo produciría más de 8 dólares per cápita para Estados Unidos, alrededor de 4 dólares per cápita para otros miembros del G7 y 2 dólares per cápita para la OCDE sin Estados Unidos. Para no miembros de la OCDE del G20 y para el G24 y el Grupo de los Setenta y Siete (G77), el beneficio proyectado es de entre 0,08 y 0,18 dólar per cápita, respectivamente.

8. Veronica Grondona, Abdul Muheet Chowdhary y Daniel Uribe, *National Measures on Taxing the Digital Economy*, Ginebra, South Centre, mayo 2020 (Research Paper, 111), disponible en: <https://tinyurl.com/as38nk2y>, acceso en: 5 ago. 2021; Juan Pablo Jiménez *et al.*, “Explorando Sinergias en Tiempos Inciertos: La Cooperación Tributaria Internacional y Su Relación con los Desafíos Tributarios Latinoamericanos”, *Foco Económico: Un Blog Latinoamericano de Economía y Política*, 29 abr. 2020, disponible en: <https://tinyurl.com/awea56fb>, acceso en: 5 ago. 2021.
9. Cfr., por ejemplo, Alex Cobham, Tommaso Faccio y Valpy FitzGerald, “Global Inequalities in Taxing Rights: An Early Evaluation of the OECD Tax Reform Proposals”, *Preliminary Draft*, pp. 1-26, oct. 2019, disponible en: <https://tinyurl.com/2s7un7bt>, acceso en: 5 ago. 2021.

Por el contrario, incluir el empleo en la fórmula aumentaría los beneficios proyectados a entre 0,8 dólar y 1 dólar para el G24 y el G77. Los mismos autores agregan que, aunque la propuesta de la OCDE aumentaría la base imponible de todos los países, el aumento en los países de la OCDE se estima que sería de 5 mil millones de dólares, mientras que el de los países del G24 sería de 0,7 mil millones, y la base imponible del G77 aumentaría en solamente 0,3 mil millones de dólares, ampliando la inequidad global.

Ante la dificultad de hacer tributar a las empresas transnacionales, por las razones ya expuestas de desvío de beneficios, muchos países han buscado centrarse en sus ventas en el país, identificables por el uso de las direcciones de internet. España y Francia, por ejemplo, en la línea trazada por la Unión Europea, gravarían una treintena de empresas en total, a una tasa del 3% sobre las ventas estimadas o presuntas de publicidad en línea, la venta de datos y los servicios de intermediación.

Varios de estos países se han basado en la propuesta formulada por la Comisión Europea¹⁰ de un impuesto sobre los servicios digitales, aunque con ciertas variantes, ya sea en la determinación de los mínimos no imponibles; en las tasas aplicadas —que van desde 1,5% hasta 7,5% según el país—; o en la definición de los servicios incluidos en la base imponible —algunos solo gravan la publicidad en línea o un solo tipo de servicio y otros son más amplios e incluyen además a los servicios de intermediación en línea, servicios audiovisuales, transmisión de datos, etc.

El modelo de la Comisión Europea consiste en un impuesto del 3% sobre los ingresos brutos procedentes de la prestación de los siguientes servicios digitales:

- colocación de publicidad en una interfaz digital dirigida a los usuarios de dicha interfaz, así como la transmisión de los datos recopilados acerca de los usuarios que hayan sido generados en esas interfaces digitales;

10. Comisión Europea, *Propuesta de DIRECTIVA DEL CONSEJO Relativa al Sistema Común del Impuesto sobre los Servicios Digitales que Grava los Ingresos Procedentes de la Prestación de Determinados Servicios Digitales*, Bruselas, 21 mar. 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/zudrm484>, acceso en: 5 ago. 2021.

- servicios consistentes en la puesta a disposición de los usuarios de interfaces digitales multifacéticas que les permitan localizar a otros usuarios e interactuar con ellos y que puedan facilitar también las entregas de bienes o prestaciones de servicios directamente entre los usuarios.

La propuesta de la Comisión Europea considera como sujeto pasivo del impuesto a las entidades que superan los siguientes dos umbrales:

- el total de ingresos anuales a escala mundial supera los 750 millones de euros;
- el total de ingresos obtenidos dentro de la Unión Europea se encuentra por encima de los 50 millones de euros.

Si bien esta propuesta se planteó como una medida transitoria hasta alcanzar una solución global, no fue aprobada, ya que no se alcanzó la unanimidad requerida.

Las iniciativas domésticas buscan por diversos medios remediar la ausencia de nexo —es decir, el hecho de que las grandes compañías digitales multinacionales no se registran en el país donde se realizan las ventas. En el caso europeo, gravando las ventas presuntas con una tasa uniforme para las grandes corporaciones. Otros países han tomado caminos distintos; la India, entre otros, redefiniendo el concepto de residencia permanente; Austria y otros ampliando la tributación sobre la publicidad para alcanzar su componente digital; Brasil preparando un proyecto que abarca todas las transacciones digitales, etc.

Pero no cabe duda de que la vía primordial, en ausencia de coordinación global, será redefinir el concepto de nexo y de residencia permanente cuando existe presencia económica significativa y, de esta manera, aplicar las legislaciones propias del impuesto a la renta o más precisamente a la tributación a las utilidades conseguidas en el país de origen.

Al tratarse de un fenómeno reciente, las autoridades han tenido que adaptar sus legislaciones y prácticas para poder formalizar estas transacciones. Pero, para efectos tributarios y de control, resulta fundamental distinguir entre las actividades vinculadas a las economías domésticas y

aquellas que surgen de la globalización de los servicios digitales. En lo referido a las primeras, esencialmente la venta de bienes y servicios en línea por parte de empresas registradas en el país, las iniciativas recientes de las administraciones tributarias han permitido cubrir las transacciones digitales, extendiendo en particular el pago del IVA y también la retención a la fuente en algunos casos.

En cualquier caso, las alternativas no están exentas de obstáculos y riesgos. Habrá que revisar los tratados internacionales para impedir la doble no tributación, que continúa hoy en la práctica, y evitar eventuales conflictos bilaterales. También habrá que desarrollar tecnologías para disponer de estimaciones confiables de las ventas presuntas en el país de origen.

Una agenda de futuro

Si bien se han dado algunos pasos en la dirección correcta, las deficiencias centrales del sistema permanecen. Todo ello requerirá *in fine* de un acuerdo global, ya sea en el marco de la OCDE o en el de las Naciones Unidas, que asegure una apropiada redistribución de los derechos impositivos de los países, ojalá con algún sesgo hacia los países en desarrollo, que son los que aportan empleo y bajas remuneraciones a las grandes multinacionales, digitales o no.

También se requerirá un nuevo articulado en los tratados fiscales, en el cual se defina el nexo y la determinación de las ganancias. Este artículo podría insertarse en la convención modelo de las Naciones Unidas y, de este modo, daría flexibilidad a los países para optar por el nuevo sistema de forma voluntaria. Además, se aclarará que un nuevo derecho tributario de tales características operaría en aquellos países en los que dicha reformulación no entre en conflicto con su legislación nacional.

En definitiva, todas las propuestas sugieren la necesidad de establecer nuevos nexos entre las empresas y los Estados fuente, que reemplacen la presencia física como plataforma para establecer un nuevo derecho de imposición. Como se trata de un área muy reciente y dinámica, será impor-

tante mantener dichas iniciativas, puesto que es posible que los acuerdos internacionales resulten insuficientes o de lenta implementación.

En un “acuerdo histórico”, firmado el 12 de junio de 2021, los países miembros del G7 firmaron un compromiso para avanzar en la reforma global de la imposición de los beneficios de las grandes multinacionales, con base en los dos pilares descritos. Esta declaración tiene dos componentes: un apoyo a lo planteado por la OCDE para diseñar los nuevos derechos tributarios —en principio afectando solo a los beneficios residuales de las grandes corporaciones— y un consenso para establecer una tasa mínima global del 15% al beneficio, también en un principio de las grandes corporaciones. Los detalles del acuerdo siguen quedando bajo el mandato del G20 y del Marco Inclusivo, por lo que, en los meses que vienen, habrá ratificación o rectificación de los acuerdos. Pero, dadas las circunstancias, lo que se planteó inicialmente como una tasa mínima puede transformarse en tasa máxima¹¹. En efecto, muchos países, al tener tasas más altas en la actualidad, pueden verse tentados a continuar o a acelerar la competencia fiscal. Otro aspecto problemático es la definición contable de los beneficios corporativos, tan variable según los países. El diablo está en los detalles...

En palabras de José Antonio Ocampo y Tommaso Faccio¹²,

[...] la tasa impositiva mínima propuesta del 15% es baja, cercana a la de los paraísos fiscales como Suiza e Irlanda. Esto refleja la preferencia de varios países del G7 por proteger a sus multinacionales en vez de seguir el ejemplo de la administración del presidente estadounidense Joe Biden, quien inicialmente había propuesto una tasa mínima global del 21%. Más aún, según la propuesta actual, la mayoría de los ingresos tributarios adicionales se destinarían a los países de origen de las multinacionales, no a aquellos donde estas empresas realizan sus actividades y generan beneficios. Dar prioridad a los países de origen de las corporaciones globales reforzará, en lugar de aliviar, la injusticia ya incorporada en el actual sistema tributario internacional.

11. Cfr. Joseph E. Stiglitz, “The Global Tax Devil Is in the Details”, *Project Syndicate*, 6 jul. 2021, disponible en: <https://tinyurl.com/5aw8shhf>, acceso en: 5 ago. 2021.

12. José Antonio Ocampo y Tommaso Faccio, “Un Acuerdo Fiscal Global para los Ricos, no para los Pobres”, *Project Syndicate*, 11 jun. 2021a, disponible en: <https://tinyurl.com/sdsf4f3h>, acceso en: 5 ago. 2021.

Y añaden:

La segunda parte del acuerdo del G7 introduce una fórmula para distribuir los beneficios globales de las empresas multinacionales con propósitos fiscales. Pero la propuesta se aplicaría solo a las empresas más grandes con márgenes de beneficio mundiales superiores al 10%. Además, solo un 20% del llamado beneficio “residual” que supere este umbral estaría sujeto a impuestos en los países donde se generan las ganancias. Las ganancias “rutinarias” de la multinacional solo tributarían en sus países de origen.

En suma, a los países en desarrollo les quedará un residuo del beneficio residual. Estos nuevos derechos tributarios serán calculados en función de las ventas, lo que otra vez beneficia a mercados grandes. ¡Y este acuerdo obliga a eliminar iniciativas domésticas!

Es tiempo, entonces, de recordar y tomar en serio las propuestas que emanan de la sociedad civil. Por lo pronto, y según lo ya expuesto, se deberá elevar la tasa corporativa mínima global a un mínimo del 21% según la propuesta inicial o, idealmente, al 25% según la propuesta de Icrict, que data de hace varios años. También considerar la totalidad de los beneficios de las grandes compañías y, a la vez, reducir el umbral de ventas. Además, es necesario considerar otras variables en la redistribución de los beneficios, y no solo las ventas, de manera a considerar por fin los derechos impositivos de los países en desarrollo. Finalmente, no se deberán suprimir las medidas unilaterales, al menos hasta que se adopten entre los acuerdos internacionales en las legislaciones nacionales.

Un tema pendiente es trasladar la lucha por un sistema tributario internacional a un foro más inclusivo, como el Panel de Alto Nivel sobre la Responsabilidad, la Transparencia y la Integridad Financieras Internacionales (Facti; del inglés, Financial Accountability, Transparency and Integrity), de las Naciones Unidas¹³.

13. José Antonio Ocampo y Tommaso Faccio, “How to Secure a Fairer Global Tax Deal”, *Project Syndicate*, 7 jul. 2021b, disponible en: <https://tinyurl.com/as4m95jy>, acceso en: 5 ago. 2021.

Gobernabilidad del sistema comercial internacional

FÉLIX PEÑA¹

Introducción

La crisis que en los últimos años ha afectado el funcionamiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC) puede ser considerada como una de las expresiones de la tendencia al deterioro creciente de reglas e instituciones relevantes para el predominio de un orden razonable en las relaciones comerciales internacionales.

Un gran desafío que ahora tenemos por delante es sobre cómo conectar los esfuerzos que se desarrollan en el plano global, en las distintas regiones y en espacios transregionales, a fin de generar condiciones favorables a la gobernanza de un sistema internacional que, a la vez de ser diversificado, esté marcado por el predominio de la paz y cooperación entre todas las naciones.

El análisis que se efectúa se coloca en la perspectiva del necesario rediseño del sistema multilateral de comercio global, los megacuerdos comer-

1. Abogado argentino de la Universidad Nacional del Litoral (UNL), Argentina, con licenciatura en derecho europeo de la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica, y con doctorado en derecho de la Universidad de Madrid, España. Actualmente, es 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, en Argentina. Fue subsecretario de Comercio Exterior del Ministerio de Economía de Argentina y director del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo (Intal-BID). Para más información sobre el autor y sobre todas sus publicaciones, cfr. Félix Peña, disponible en: www.felixpena.com.ar, acceso en: 5 ago. 2021.

ciales preferenciales y otras modalidades de acuerdos de libre comercio. Se efectúa, finalmente, una corta reflexión sobre la experiencia más reciente del Mercado Común del Sur (Mercosur).

A modo de conclusión y apuntando a futuros y necesarios desarrollos, se deja abierta la pregunta sobre un gran desafío que tenemos por delante: ¿cómo conectar los esfuerzos que se pueden desarrollar en el plano global, en las distintas regiones y en espacios transregionales, a fin de generar condiciones favorables a la gobernanza de un sistema internacional que, a la vez de ser diversificado, esté marcado por el predominio de la paz y cooperación entre todas las naciones?

Un escenario internacional dinámico y con múltiples opciones

Entender el mundo actual no es tarea fácil. Se observan cambios profundos que se han vuelto evidentes en los últimos años. Tienen ellos una enorme capacidad de volver relativamente obsoletos criterios, conceptos, enfoques teóricos, muchas veces usados en los intentos de entender las realidades internacionales.

De ahí que una estrategia de inserción activa de un país y de sus empresas en todos los ámbitos del sistema comercial internacional requiere de una renovación continua del diagnóstico de factores que permitan anticipar nuevos cambios significativos, sean ellos globales, sean ellos en las diversas regiones geográficas. Requiere, sobre todo, tanto en el plano gubernamental como en el de la sociedad en su conjunto, de una eficaz organización para enfrentar los desafíos y aprovechar las eventuales oportunidades, así como de una activa política de cooperación con protagonistas de otras naciones, en especial de la región geográfica a la que se pertenece.

Certeza en el diagnóstico y eficacia en los cursos de acción que se tracen, así como su renovación continua, son entonces condiciones requeridas para enfrentar una crisis sistémica global como la actual. Ellas tienen que abordarse, a su vez, en la perspectiva de cada protagonista, sea un gobierno, sea una empresa, sea una institución, sea, entre otros, un actor social. Pero además de enfoques y visiones nacionales, se imponen otras de al-

cance global –por ejemplo, en el caso de la OMC– y, a su vez, de cada una de las regiones organizadas en el plano del comercio internacional, como son, entre varias otras, la Unión Europea (UE), el Mercosur, la Alianza del Pacífico (AP), la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad del Caribe (Caricom), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean) y la Unión Africana (UA).

No es, por lo tanto, una situación que se preste a enfoques simplistas y estáticos. Sus abordajes requerirán entender todas sus múltiples y profundas complejidades, con una perspectiva multidisciplinaria. Implica colocar el análisis de la actual crisis global y los cursos de acción que eventualmente se privilegien en el marco de una interpretación correcta de los profundos cambios que se están produciendo en el sistema internacional.

Trabajar juntos es entonces un desafío para países de la región latinoamericana, que se ha acrecentado por la experiencia acumulada en el período de la pandemia de COVID-19. Podría argumentarse que, en un mundo más poblado y conectado, los países de esta región geográfica estarían en condiciones de desarrollar, con base en la experiencia acumulada y a sus ventajas competitivas, estrategias de alianzas múltiples con todos los países del mundo, especialmente con aquellos con los cuales se entiende compartir intereses concretos. Pero ¿es tan así? Y, en tal caso, ¿cuáles serían los pasos a dar que permitirían tener una participación más activa y eficaz en el desarrollo de un comercio mundial funcional a sus necesidades e intereses? ¿Qué aportes habría que hacer para acrecentar la solidaridad y eficacia en el funcionamiento de los acuerdos comerciales de alcance global y, en especial, de la OMC? ¿En qué forma los países de la región miembros de la OMC podrían acrecentar la efectividad y eficacia del sistema multilateral de comercio mundial?

El regionalismo puede ser visualizado en el plano comercial y del desarrollo económico como un complemento del multilateralismo comercial global, y también como resultado de esfuerzos entre países de una región para adelantar procesos que sean convergentes con el fenómeno global. En el caso de América Latina, ¿es esta una visión actual sobre la integración regional? Si lo fuere, ¿cómo tornarla más efectiva? ¿Cómo lograr una articulación eficaz de los distintos procesos de integración latinoamericana,

con una estrategia de “convergencia en la diversidad”, que tome en cuenta diferentes realidades, visiones e intereses que se observan entre los países de la región? ¿Qué papel pueden desempeñar al respecto los organismos de alcance regional existentes, tales como la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi)? Desarrollar conocimientos prácticos sobre cómo identificar las opciones que se abren para un país en el mundo del futuro es una de las necesidades a encarar por las empresas que intenten proyectarse con éxito al resto del mundo.

Este artículo aspira a brindar algunos elementos útiles para la necesaria reflexión que ayude a navegar hacia el futuro el contexto internacional en el cual nos insertamos como países, como regiones o como empresas.

La Organización Mundial del Comercio en el sistema global del comercio internacional

Comencemos por un rápido análisis de la situación actual y de las perspectivas del sistema global del comercio internacional. La crisis que está afectando el funcionamiento de la OMC puede considerarse como una de las expresiones de la tendencia al deterioro de reglas e instituciones relevantes para el predominio de un razonable orden en las relaciones comerciales internacionales. Esto es, de un orden que resulta del predominio de reglas que hayan sido consensuadas por un número amplio de países y que sean percibidas como efectivas y eficaces para tornar regulable el comercio mundial en el que participan naciones que son formalmente soberanas, pero que tienen distintos grados de poder relativo.

Es una tendencia al deterioro que deriva de cambios profundos operados en el sistema internacional desde la puesta en vigencia en 1947 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (Gatt; del inglés, General Agreement on Tariffs and Trade) e, incluso, desde que en 1994 lo sustituyera la OMC. Se reflejan especialmente en el hecho de que el mundo está ahora más poblado en términos del número de países y de la dimensión de sus poblaciones; más conectado, tanto física como culturalmente y, además, por el hecho que tanto los países como los prota-

gonistas principales del comercio mundial —empresas, intermediarios y consumidores— pueden tener múltiples opciones a la hora de decidir con quienes interactuar.

Para los países, los cambios en el sistema del comercio internacional tornan más necesario el coordinar y sumar esfuerzos con otros países con los que se tienen intereses convergentes en las relaciones comerciales internacionales y, por ende, articular sus posiciones en los distintos frentes negociadores y, muy en especial, en el de la OMC.

La cuestión de las reformas que convendría negociar a fin de introducir las en la OMC evoca complejidades, tanto en el plano de la concertación de su eventual agenda como en el de las modalidades para aspirar a su concreción. Ello es así en parte por la diversidad de intereses en juego, acrecentada por el hecho de que los miembros de la OMC son ahora 164 países que tienen muy diferentes grados de desarrollo y de participación en el comercio mundial. Las experiencias acumuladas con la Rueda Uruguay y luego con las frustradas negociaciones de la Rueda Doha confirman la impresión de que restablecer la eficacia de la OMC no será una tarea fácil. En el caso de la denominada Rueda Uruguay, la decisión de iniciar su preparación fue adoptada en el Gatt el 28 de noviembre de 1985 y la negociación concluyó el 15 de diciembre de 1994. La Rueda Doha nunca se pudo terminar².

La idea de diseñar reformas que permitan fortalecer el sistema de comercio mundial institucionalizado en la OMC está ahora instalada en la agenda de prioridades a encarar. Pero varios de los cuestionamientos de fondo sobre los principios, las reglas y los mecanismos provienen desde antes de la creación de la OMC e incluso de mucho antes³. Otros se han instalado con fuerza más recientemente. Tales cuestionamientos son, por

2. Sobre la Rueda Uruguay, cfr. John Croome, *Reshaping the World Trading System: A History of the Uruguay Round*, Ginebra, World Trade Organization, 1995 (WTO/GATT(02)/C7/ENG); sobre la Rueda Doha, sus alcances y dificultades abordadas, cfr. Ernst-Ulrich Petermann y James Harrison (ed.), *Reforming the World Trading System: Legitimacy, Efficiency, and Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
3. Cfr. Yong-Shik Lee, *Reclaiming Development in the World Trading System*, Cambridge (Reino Unido), Cambridge University Press, 2016.

ejemplo, los que se observan con respecto a reglas con gravitación en la gobernanza comercial global, tales como las del principio de no discriminación comercial y las del mecanismo de solución de controversias. Son claves para un comercio mundial con igualdad de oportunidades.

Ellos indican la necesidad de abordar el rediseño del sistema multilateral del comercio internacional. Incluso tales cuestionamientos podrían referirse al alcance global del actual sistema multilateral del comercio internacional, y no solo con el hecho de que esté orientado por reglas. En tal caso, un país podría sostener que la OMC —y, en particular, el Gatt (1994)— es solo uno de los sistemas multilaterales con alcance global al cuál debe considerarse vinculado. Ello equivaldría a señalar que no hay un solo sistema multilateral global del comercio. Si así fuere, la fractura del actual sistema global del comercio internacional, que tuvo su origen en el Gatt y se plasmó luego en la OMC, se habría profundizado. De hecho podría implicar un retorno al mundo que condujo a la Segunda Guerra Mundial, caracterizado precisamente por la ausencia de un sistema multilateral global del comercio mundial. Sus consecuencias son conocidas, pero a veces olvidadas. Nos referimos entonces a una cuestión mayúscula de la gobernanza global.

Es en esa perspectiva que puede considerarse que un punto central en discusión es el de la efectividad del principio de no discriminación en la aplicación de políticas comerciales de los países miembros del sistema. En tal sentido, un precedente significativo al cuestionamiento de hecho del alcance global del sistema de reglas de la OMC lo podríamos encontrar en el capítulo 30, artículo 4, del Trans-Pacific Partnership (TPP)⁴, que contempló la posibilidad de que cualquier país, aunque no sea de la región del Pacífico, pudiera solicitar ser miembro del TPP y, por ende, alcanzado por sus reglas. Los Estados Unidos se bajaron del acuerdo, pero ¿no se habría abierto la puerta a la idea del eventual desarrollo de otro sistema multilateral global de comercio que, en la práctica, pudiera coexistir con el de la OMC e incluso competir? En la práctica, podría significar un even-

4. Cfr. Trans-Pacific Partnership Agreement, de 4 de febrero 2016, disponible en: <https://tinyurl.com/tk4tarjp>, acceso en: 5 ago. 2021.

tual “vaciamiento” del sistema global de comercio internacional plasmado en el Gatt-OMC.

Cabe interrogarse sobre si esa regla del TPP hubiera significado alterar una que fue central en el Gatt, cuál es que la principal excepción al principio de no discriminación solo puede efectuarse aplicando el artículo xxiv sobre eventuales acuerdos de zona de libre comercio o unión aduanera. Pero, hasta la conclusión del TPP, se entendía siempre que estas dos figuras estaban referidas o a pares de países —los acuerdos comerciales bilaterales— o a grupos limitados de países de una misma región geográfica —los acuerdos regionales—, tal, por ejemplo, los acuerdos que dieron origen a lo que es hoy la UE. ¿Sigue siendo así?

Lo concreto entonces es que se observaría una gradual erosión del sistema multilateral de la OMC, resultante, por un lado, del efecto acumulado del antes mencionado cuestionamiento y, por el otro, de nuevas iniciativas que conducen a la proliferación de megacuerdos preferenciales interregionales con posible alcance global y que potencialmente podrían entrar en colisión con principios básicos del sistema legal plasmado en el Gatt-OMC. Seguirlos de cerca sería, en adelante, algo necesario para quienes pudieran no beneficiarse de la erosión del sistema de la OMC.

Tal erosión, por sus eventuales efectos de fragmentación del marco institucional del comercio mundial, podría no solo afectar los flujos transnacionales de bienes, servicios e inversiones productivas sino también tener connotaciones geopolíticas, especialmente si se entendiera que reflejaran fracturas potenciales en la competencia por el poder mundial. Si así fuere, contribuiría a debilitar la gobernanza comercial global en lo que implica como prevalencia de condiciones para la paz y la estabilidad en el mundo y en sus regiones.

En tal perspectiva, pueden ser útiles los aportes que se hagan, por ejemplo, desde la región latinoamericana, de ideas e iniciativas que contribuyan al cada vez más requerido rediseño de las reglas de juego del sistema multilateral del comercio internacional.

Para ello, algunas de las preguntas a responder podrían ser las siguientes: ¿cuáles son los rediseños del sistema multilateral del comercio internacional y de sus reglas que puedan ser más relevantes para los países de

la región, especialmente teniendo en cuenta sus estrategias de inserción comercial en el plano global y los requerimientos de sus propios procesos de integración regional? ¿En qué aspectos del rediseño podrían articularse posiciones con otros países miembros o grupos de países de la OMC?

Quizás sea en algunas experiencias regionales donde pueden encontrarse precedentes para abordar cuestiones relevantes para dotar de eficacia, efectividad y legitimidad social al sistema multilateral de comercio, hoy institucionalizado en la OMC⁵. La idea de una estrategia de “convergencia en la diversidad” para la región latinoamericana, impulsada en su momento por Herald Muñoz –cuando era el canciller de Michelle Bachelet, presidenta de Chile–, podría tener validez también en el plano global⁶.

En todo caso, la cuestión del relativo envejecimiento de la OMC puede tener muy distintos pero complementarios abordajes. Sin perjuicio de otros, dos merecen destacarse. Un primer abordaje se refiere al hecho ya mencionado de que, desde su creación, y más aún desde el momento fundacional del Gatt, muchos cambios se han producido tanto en el plano de la distribución del poder económico mundial y, por ende, del poder relativo de sus países miembros como de la composición del intercambio global de bienes, servicios e inversiones. Precisamente, tales cambios en las realidades son los que estarían incidiendo en la perspectiva de quienes consideran que se están tornando obsoletos algunos de los mecanismos y reglas del sistema multilateral. O, al menos, así lo perciben en la visión que actualmente puedan tener de sus respectivos intereses nacionales, que no necesariamente coinciden con la que tenían en los momentos fundacionales. El otro abordaje se refiere a las cualidades de efectividad y de eficacia que se espera tengan instituciones y reglas que inciden en la gobernanza comercial global, entendida esta como un aspecto esencial de la sostenibilidad de un razonable orden mundial.

5. Ver la presentación de Alan Wm. Wolf: *The Future of the WTO*, Estados Unidos, Peterson Institute for International Economics (PIIE), 29 abr. 2021 (60 min), disponible en: <https://tinyurl.com/3mejdmxa>, acceso en: 5 ago. 2021.
6. Cfr. Félix Peña, “Los Resultados de un Diálogo Oportuno y Constructivo: Avances hacia una Estrategia Regional de Convergencia en la Diversidad”, *FelixPena.com.ar*, dic. 2014, disponible en: <https://tinyurl.com/yxwudd2c>, acceso en: 5 ago. 2021.

Por ello, más que un planteamiento detallado sobre el contenido de una negociación orientada a fortalecer y, eventualmente, a reformar la OMC, lo que cabe esperar es un claro impulso político para que ella se encare. La negociación como tal le corresponderá definirla y encararla a los órganos de la propia OMC y, en particular, a su Conferencia Ministerial. Pero, tras la experiencia de la Rueda Doha, es difícil imaginar que ello pudiera ocurrir sin el fuerte impulso político originado antes en una cumbre del Grupo de los Veinte (G20) o en los G que puedan surgir en el futuro. Y es obvio que, en la perspectiva de otros países, hay otras cuestiones relevantes sobre las cuales habría que concentrarse en una negociación. La experiencia de la Rueda Doha indica lo difícil que será lograr un acuerdo sobre la eventual agenda de negociaciones entre todos los países miembros de la OMC.

En todo caso, responder a las preguntas planteadas más arriba supone no solo tener un buen diagnóstico sobre las razones que conducen a considerar que la OMC ha envejecido y necesita renovarse, pero, sobre todo, a tener presente los motivos que en su momento llevaron a la creación del Gatt y, luego, de la OMC. En especial, entender las razones que condujeron a algunos de sus principios, mecanismos e instituciones que en la actualidad son cuestionados, como pueden ser, entre otros, el principio de no discriminación, el tratamiento a los países en desarrollo y el mecanismo de solución de controversias. La historia de esos momentos fundacionales y, en especial, del período que condujo a la génesis del sistema multilateral del comercio mundial —esto es, todo el período que precedió a las dos guerras mundiales del siglo xx—, es muy ilustrativa al respecto y merece hoy ser repasada. Tiene una marcada actualidad para entender los factores y fuerzas profundas que inciden en la tensión entre orden y desorden internacional, esto es, entre paz y guerra entre las naciones⁷.

7. Sobre los factores que condujeron a la creación del sistema multilateral del comercio mundial, cfr. Gerard Curzon, *La Diplomacia del Comercio Multilateral: El Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (Gatt) y Su Influencia sobre las Políticas y Técnicas Comerciales de las Naciones*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1969; Kenneth W. Dam, *The GATT: Law and International Economic Organization*, Chicago/Londres, The University of Chicago Press, 1970; Richard N. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy in Current Perspective: The Origins and the Prospects of Our International Economic Order*, Nueva York, Columbia University Press, 1980; John H. Jackson,

Megacuerdos preferenciales y otras modalidades de acuerdos de libre comercio

El rediseño del sistema global multilateral es uno de los concretos desafíos que se puede resaltar de las nuevas realidades y tendencias que se observan en la actualidad como consecuencia –entre otros factores– de la pandemia de COVID-19. Nuevas realidades y tendencias que, junto con otras causas, son un efecto del fenómeno de redistribución de poder entre las naciones que se ha tornado evidente en los últimos años, especialmente en el más alto nivel del sistema internacional estratificado.

En esta sección, los comentarios se referirán a la cuestión del sistema multilateral del comercio global –la OMC– y su relación con los megacuerdos comerciales preferenciales, incluyendo los que de hecho resulten de las distintas modalidades de cadenas de acuerdos comerciales bilaterales y de las alianzas comerciales interregionales. La perspectiva principal será la de los países en desarrollo de África, Asia y América Latina.

Un primer comentario se relaciona –tras la designación y puesta en funciones de Ngozi Okonjo-Iweala en su cargo de director general de la OMC– con la adaptación del sistema multilateral del comercio global a las nuevas realidades internacionales en, al menos, dos aspectos relevantes. Por un lado, el de las reglas referidas a los efectos del principio de no discriminación en el comercio internacional (en especial las de los artículos I y XXIV del Gatt y las de la Cláusula de Habilitación). Y, por el otro,

The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations, Cambridge (Estados Unidos)/Londres, The MIT Press, 1989; Robert E. Hudec, *Essays on the Nature of International Trade Law*, Londres, Cameron May, 1999; Craig VanGrasstek, *The History and Future of the World Trade Organization*, Ginebra, World Trade Organization, 2013 (hay también una traducción al español); Elimma C. Etzeani, *The WTO and Its Development Obligation: Prospects for Global Trade*, Londres/Nueva York, Anthem Press, 2010; John H. Barton *et al.*, *The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law, and Economics of the GATT and the WTO*, Princeton/Oxford, Princeton University Press, 2006; Andrew G. Brown, *Reluctant Partners: A History of Multilateral Trade Cooperation, 1850-2000*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2003; Petros C. Mavroidis, *The General Agreement on Tariffs and Trade: A Commentary*, Oxford/Nueva York, Oxford University Press, 2005; Douglas A. Irwin, Petros C. Mavroidis y Alan O. Sykes, *The Genesis of the GATT*, Cambridge (Reino Unido)/Nueva York, Cambridge University Press, 2008.

el de la eficacia del mecanismo de solución de controversias de la OMC, a fin de lograr que pueda ser realmente percibido como una garantía de un sistema multilateral del comercio global orientado por reglas que efectivamente se cumplan.

Un segundo comentario se refiere a la interacción, dentro de una región geográfica, entre los diferentes acuerdos de comercio preferencial y procesos de integración económica –zona de libre comercio o unión aduanera– que en ella se desarrollen. Nos referiremos específicamente a la región latinoamericana. Tendremos en cuenta la necesidad de lograr la conexión entre los distintos procesos que existen y el desarrollo de mecanismos que faciliten su articulación y eficacia. Y, sobre todo, que faciliten el trabajo conjunto entre sus respectivos países miembros, tanto en el plano regional como en el global, incluyendo las distintas modalidades de posibles alianzas interregionales, especialmente con la participación de países en desarrollo de otras regiones.

Valorar políticamente la idea del trabajo conjunto entre los países de la región latinoamericana, especialmente en los casos de la AP y del Mercosur, podría permitir extraer todo el potencial del sistema regional de comercio institucionalizado en la Aladi. Sin requerirse ninguna modificación del Tratado de Montevideo de 1980 –su instrumento jurídico constitutivo–, sus mecanismos y reglas tienen, en varios casos, el potencial de conectar con eficacia los diferentes procesos subregionales que hoy existen en la región latinoamericana. Las distintas modalidades posibles para los denominados acuerdos de alcance parcial, tal como está previsto en los artículos 8º y 14 del Tratado de Montevideo, son un ejemplo de la amplitud normativa de la Aladi, no siempre plenamente utilizada, especialmente para el desarrollo de distintas modalidades de acuerdos sectoriales.

Asimismo, permitiría a países latinoamericanos extraer en conjunto ventajas de un sistema de la OMC eventualmente renovado y, a la vez, desarrollar alianzas con acuerdos de integración de otras regiones, especialmente de aquellas en la que participan otros países en desarrollo. Tales alianzas pueden ser el marco que permita incluir cuestiones que son hoy relevantes para la relación entre comercio y desarrollo económico, como

son, entre otras, las relacionadas con el desarrollo sustentable y, muy especialmente, con el cambio climático.

Un tercer requerimiento se refiere precisamente al nivel interregional. Se trata de las megarredes de preferencias comerciales de alcance transregional. Incluye, en especial, las ventajas que pueden derivarse de una más intensa y eficaz conexión de los diversos procesos de trabajo conjunto entre países de la región latinoamericana con los de otras regiones en desarrollo de Asia y de África y, en especial, con la Asean y con la UA, sin perjuicio de otras.

Pero también incluye la institucionalización de la relación con los diversos acuerdos regionales existentes en los que participan países industrializados, tal los casos de la UE y del nuevo acuerdo de libre comercio de América del Norte: en español, Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC); en inglés, United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) o Canada-United States-Mexico Agreement (Cusma). Cabe destacar que, en el caso del acuerdo birregional entre la UE y el Mercosur, cuya negociación se concluyera en el año 2019, tras más de veinte años desde que se iniciara, sigue hoy estancado por diferencias existentes, especialmente, entre los países miembros de la UE⁸.

En cuanto al interés latinoamericano por la Asean, parecería haberse acrecentado tras la reciente firma del megacuerdo de la región Asia-Pacífico. En efecto, la firma el 18 de noviembre 2020 del Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) entre los diez países de la Asean (Birmania, Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Singapur, Tailandia, Vietnam) y los cinco países de la región Asia-Pacífico (China, Japón, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda) podría significar el inicio

8. Cfr. Félix Peña, “El Acuerdo con la UE y Sus Efectos de Refundación del Mercosur: La Necesaria Preparación para el día Después en que Entre en Vigencia”, *FelixPena.com.ar*, ago. 2020, disponible en: <https://tinyurl.com/m786bc9v>, acceso en: 5 ago. 2021; *idem*, “Cuestiones del Acuerdo Mercosur-UE que Requieren Especial Atención: Su Relevancia para Elaborar ‘la Agenda del Día Después’”, *FelixPena.com.ar*, sep. 2020, disponible en: <https://tinyurl.com/fpw7zrs5>, acceso en: 5 ago. 2021.

de una nueva etapa en la geopolítica y en la arquitectura de las alianzas comerciales de alcance regional⁹.

Si bien la India se retiró del proyecto antes de que concretara la firma del acuerdo y al menos por ahora no será un país miembro, el RCEP significa un mercado de 2 300 millones de personas, con un creciente porcentaje de consumidores de clase media urbana y un 30% del comercio y del producto bruto interno (PBI) mundial. Fue una iniciativa de los países de la Asean y China y vincula a países entre los cuales ya existen distintas modalidades de acuerdos comerciales preferenciales, algunos bilaterales y otros plurilaterales. Su arquitectura no refleja ningún modelo preexistente, pero se ajustaría a los requerimientos del sistema global multilateral de comercio plasmado en la OMC.

El RCEP admite la inclusión de nuevos miembros. ¿Podrían ser países extrarregionales? El acuerdo no lo excluye. De este modo, algunos analistas sostienen que los países extrarregionales deben aprovechar la oportunidad para sumarse al círculo económico de la región Asia-Pacífico, lo que se ajustaría tanto a los intereses de los países latinoamericanos como a los propósitos aperturistas del RCEP. El artículo 20.9 del acuerdo se refiere al acceso de otros Estados en los siguientes términos: “This Agreement shall be open for accession by any State or separate customs territory 18 months after the date of entry into force of this Agreement”. Y agrega luego lo siguiente: “Such accession shall be subject to the consent of the Parties and any terms or conditions that may be agreed between the Parties and the State or separate customs territory”. No se especifica entonces si debe o no pertenecer a la región. Tampoco lo excluye. Sí establece que debe ser aceptado por todos los países miembros del RCEP.

La negociación del RCEP se inició en el año 2012, cuando aún se visualizaba como un hecho el otro gran acuerdo comercial preferencial de la región Asia-Pacífico, que era el antes mencionado TPP y del cual los Estados Unidos se retiraron cuando Donald Trump asumió la presidencia en el

9. Cfr. Félix Peña, “Relaciones Post-Brexit del Mercosur con Gran Bretaña: La Negociación de un Acuerdo de Comercio e Inversiones: ¿Un Objetivo Prioritario?”, *FelixPena.com.ar*, feb. 2021, disponible en: <https://tinyurl.com/2wsv53u2>, acceso en: 5 ago. 2021.

año 2017. Ese acuerdo finalmente entró en vigencia con modificaciones y sin Estados Unidos, el 30 de diciembre 2018 y con nuevo nombre y sigla: Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP). Tiene once países miembros, 495 millones de consumidores y un 13% del PBI mundial¹⁰.

El RCEP introduce elementos novedosos en la arquitectura de los acuerdos comerciales preferenciales. En particular, tienden a facilitar las cadenas de valor de alcance regional. Al respecto habrá que seguir de cerca la aplicación del capítulo 3º del acuerdo referido a las reglas de origen y, en particular, la evolución que tenga el artículo 3.4.1, referido a las posibles modificaciones que luego se introduzcan. Es mencionado un artículo que confirma la idea que los procesos de integración regional no solo no responden en su arquitectura a modelos previos sino también tienen la característica de ser procesos en una evolución permanente en su construcción en el largo plazo.

El RCEP está poniendo de manifiesto la necesidad de profundizar el debate sobre cómo colocar la agenda de la integración latinoamericana en la perspectiva de las nuevas realidades que emergen en el funcionamiento del sistema comercial internacional. Ello le da más actualidad a la ya mencionada necesidad de repotenciar el papel de la Aladi.

Además del papel que puede tener la Aladi en el diseño y concreción de un sistema latinoamericano de comercio preferencial, especialmente centrado en el trabajo conjunto de los países del Mercosur y los de la AL, y que permita sacar todo el provecho a instrumentos ya previstos en el Tratado de Montevideo de 1980 —tal como lo antes mencionado de los acuerdos de alcance parcial en sus múltiples modalidades—, otras cuestiones que se mencionan en los párrafos siguientes requerirán reflexión orientada a la acción.

10. Cfr. Foreign Affairs and International Trade Canada, disponible en: <https://tinyurl.com/nka4xbxt>, acceso en: 5 ago. 2021. Sobre los antecedentes del RCEP, sus objetivos y los principales compromisos asumidos, cfr., entre otras fuentes de información, la página oficial de su secretaría: RCEP, disponible en: www.rcepsec.org, acceso en: 5 ago. 2021.

La vinculación que se entable con los acuerdos existentes en las grandes regiones del sistema comercial global y, en particular, con las regiones de Asia-Pacífico, de América del Norte, de África y de Eurasia le da más actualidad a la idea de que la Aladi pueda desempeñar un papel más activo en el desarrollo y aprovechamiento de la arquitectura de un potencial mercado común latinoamericano. Todas ellas implican el trazado, desde una perspectiva geopolítica, de diferentes alianzas estratégicas con países de otras regiones que son relevantes para el comercio internacional.

Además, la densa agenda de los países latinoamericanos en el plano de las negociaciones comerciales internacionales torna más necesario que nunca el asegurar una activa participación, en el plano de la reflexión y de las ideas orientadas a la acción, de las instituciones académicas. Pensar enfoques e ideas concretas que faciliten la proyección al mundo de las capacidades existentes en la región latinoamericana será, en el futuro, un factor importante para el desarrollo de estrategias efectivas y eficaces de inserción comercial internacional de los países de la región.

En cuanto a la región africana, dos trabajos recientes ayudan a tener presente el interés creciente por las relaciones con la UA, como un ámbito con un gran potencial para su interacción con países latinoamericanos. Uno es el libro de Landry Signé y el otro, el de Carlos Lopes¹¹. Entre otros, ambos libros incentivan a desarrollar una perspectiva positiva sobre el enorme potencial que la región africana tiene hacia el futuro, incluyendo las que se abren para un trabajo conjunto con países de la región latinoamericana.

Por muchas razones, la UE estaría en condiciones de jugar realmente un rol positivo, especialmente con acuerdos interregionales orientados hacia un efectivo fortalecimiento del comercio y el desarrollo sustentable con los principales acuerdos de integración en el mundo en desarrollo. Sin embargo, sería sumamente útil el poder sustentar lo antes señalado con hechos concretos derivados, por ejemplo, de la firma y puesta en vigencia del acuerdo ya concluido con el Mercosur.

11. Landry Signé, *Unlocking Africa's Business Potential: Trends, Opportunities, Risks, and Strategies*, Washington, Brookings Institution Press, 2020; Carlos Lopes, *Africa in Transformation: Economic Development in the Age of Doubt*, Cham, Palgrave Macmillan, 2019.

La agenda internacional de los acuerdos regionales: el caso del Mercado Común del Sur

Nos concentraremos en las que pueden ser, en nuestra opinión, cuestiones más relevantes vinculadas con la agenda de las negociaciones comerciales internacionales del Mercosur. Son cuestiones que, por lo demás, están relacionadas con las condiciones de incertidumbre que se han generado en el sistema internacional como consecuencia de la pandemia del coronavirus y, sobre todo, de la dinámica de cambios en las relaciones internacionales contemporáneas.

La agenda de las negociaciones comerciales internacionales del Mercosur es la resultante de algunas de las principales cuestiones que inciden en las relaciones entre sus países miembros y los países del sistema internacional, incluyendo aquellas que se canalizan a través de organismos internacionales que tienen una mayor incidencia en las prioridades del proceso de integración; tal el caso, entre otros, de la OMC.

Tres parecerían ser algunas de las cuestiones más relevantes para la agenda 2021-2022 del Mercosur y, por ende, para las de cada uno de sus países miembros. Lo son por su impacto simultáneo en tres dimensiones que consideramos esenciales para entender el Mercosur. Ellas son la política, la económica y la jurídica. Son dimensiones que, desde el momento fundacional, han sido claves para interpretar la lógica del comportamiento de sus países miembros —e incluso de países que optaron por no acceder formalmente al Mercosur, tal el caso de Chile. De ahí que abordar un proceso de integración como el del Mercosur solo desde una de esas tres perspectivas dimensionales es correr el riesgo de no poder interpretar bien las realidades y, por lo tanto, de formular diagnósticos equivocados sobre ellas.

Una cuestión se refiere a la idea de dotar al Mercosur de una mayor flexibilidad para encarar las negociaciones comerciales con otros países o grupos de países, a través de múltiples modalidades de acuerdos de cooperación. La segunda es la de la participación de los países del Mercosur en acciones orientadas a dotar de más eficacia al sistema multilateral de

comercio, hoy en día institucionalizado en la OMC. Y la tercera es la de las vinculaciones que se entablen con otras regiones organizadas a través de distintas modalidades de acuerdos de integración y cooperación económica, tal los casos, entre otros, de la UE y de los acuerdos regionales en el Asia, como el ya mencionado RCEP, o en África, como son los desarrollos posibles del acuerdo de la UA.

La primera cuestión está orientada a encarar aquello que se refleja en la expresión “el Mercosur nos ata”. Es decir que, al ser miembro del Mercosur, un país confronta restricciones en su capacidad de desarrollar y concluir negociaciones comerciales individuales con otro u otros países. De ahí las recurrentes propuestas orientadas a flexibilizar el Mercosur, abriendo el horizonte para posibles negociaciones comerciales en las que no se requiera que participen todos sus países miembros. Tal restricción se atribuye, en especial, al hecho de que el Mercosur ha optado por la fórmula de unión aduanera en lugar de hacerlo por una zona de libre comercio.

Pero no deriva, al menos en nuestra opinión, de la decisión n. 32-00 del Consejo del Mercosur del año 2000¹², como muchas veces se ha indicado. Por el contrario, deriva de los artículos 1º y 5º del Tratado de Asunción, referidos al objetivo de “construir un Mercado Común”, y, en especial, de su artículo 2º, cuando establece que “el Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes”. Probablemente, no fue una norma casual. Quizás tuvo mucho que ver con una preocupación central para el liderazgo político de ese momento, en especial de la Argentina y Brasil: la posibilidad de que uno de los países miembros del Mercosur optara luego por una alianza comercial preferencial con Estados Unidos, cuyo gobierno venía de lanzar formalmente, en 1990, la idea de una gran zona de libre comercio de las Américas, que incluso se podría construir a través de la incorporación individual de países interesados. La no incorporación de Chile al Mercosur le permitió precisamente firmar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.

12. Mercosur, Mercosur/CMC/DEC n. 32/00, de 29 jun. 2000, disponible en: <https://tinyurl.com/u696zj6p>, acceso en: 5 ago. 2021.

Si esta interpretación es correcta —y así por lo menos lo entendemos—, flexibilizar el Mercosur de manera a permitir que países miembros pudieran concluir individualmente acuerdos de comercio preferencial con terceros países o grupos de países requeriría modificar el Tratado de Asunción, especialmente sus artículos 1º, 2º y 5º. Si ello no se visualizara como conveniente o posible, otra opción sería que él o los países interesados en tal ganancia de flexibilidad optaran por retirarse del Mercosur. Podríamos denominarla como la opción Brexit. Una tercera opción sería recurrir al artículo 47 del Protocolo de Ouro Preto y convocar una conferencia diplomática que pudiera revisar la estructura institucional del Mercosur en lo que se refiere a las competencias para flexibilizar compromisos asumidos.

La segunda cuestión está referida al Mercosur y el sistema multilateral de comercio internacional institucionalizado en la OMC. Dos frentes de trabajo, entre varios otros, se destacan en la actual agenda de la OMC. Por un lado, su papel para impulsar negociaciones comerciales multilaterales, que en parte quedó afectado con la experiencia de la Rueda Doha. Y, por el otro, y no menos importante, restablecer la eficacia de su mecanismo de solución de controversias, que fue impactado por, entre otros factores, la posición que asumió el gobierno del presidente Donald Trump y que condujo a una etapa aún no superada de relativa parálisis.

Los países latinoamericanos miembros primero del Gatt y ahora de la OMC siempre procuraron tener un protagonismo activo traducido en el impulso frecuente de iniciativas. Activar tal protagonismo se fortalecería como prioridad en la medida que se fortalezca la capacidad de acción conjunta especialmente de los países del Mercosur y de la AB, con larga tradición en impulsar las agendas del sistema comercial multilateral y, en particular, de la OMC.

La tercera cuestión se relaciona con las agendas de articulación del Mercosur con otras iniciativas de cooperación regional que tienen incidencia en el sistema comercial internacional. Ello implica, por cierto, acentuar las experiencias de articulación y trabajo conjunto con otros esquemas de integración y cooperación regional en la propia América Latina, como son, entre varios otros, la Aladi, la AB, la CAN, el Sistema de Integración Centroamericano (Sica) y el propio MCCA, y la Caricom.

Pero implica, sobre todo, que los países de la región tengan un papel bien activo en la articulación con otras regiones relevantes para el desarrollo del comercio internacional global. Sin perjuicio de otros frentes –incluyendo los que eventualmente se puedan desarrollar con grandes protagonistas del comercio internacional actual y del futuro (como son, entre otros, China, Estados Unidos y la India)–, en lo inmediato, el Mercosur tendrá que darle prioridad a los acuerdos que se han negociado con la UE y a los que se podrían negociar con el RCEP y, eventualmente, la UA. Otros frentes relevantes lo constituyen las relaciones que se desarrollen con el Reino Unido tras la conclusión del Brexit.

Conclusión

El trabajo conjunto entre distintos megacuerdos comerciales preferenciales de alcance regional e incluso interregional, en el marco de las reglas de una OMC que haya sido renovada y fortalecida, podría tener un efecto positivo en el necesario desarrollo de una nueva etapa del sistema global multilateral del comercio internacional.

Desde sus orígenes con la creación del Gatt –tras el fracaso de la idea de crear la Organización Internacional del Comercio (OIC)–, el sistema aspiraba a generar un marco regulatorio del comercio mundial que tuviera un alcance global y que estuviera basado en reglas y en principios fundamentales como el de la no discriminación y el de la participación activa de países de todo el mundo, con distintos grados de poder relativo y de desarrollo económico y social.

A medida que fue evolucionando, la construcción del sistema global fue desarrollada junto con otras modalidades de trabajo conjunto entre grupos de naciones formalmente soberanas. Algunas tuvieron un alcance regional, tal el caso del proceso europeo que comenzó con la creación, en 1951, del acuerdo sectorial de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (Ceca) y que, con distintos alcances y modalidades, se expresa hoy en día en la UE. Los seis países miembros originarios ya son 27 países de la misma región geográfica. O el caso de los países de América del Norte,

que comenzaron con la creación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

En la América Latina, la construcción regional se ha expresado más recientemente en la creación del Mercosur y de la AP, que, junto con otras relevantes iniciativas subregionales en Centroamérica, en el Caribe y en los espacios andinos, presentan hoy un cuadro diversificado y, a la vez, conectado de trabajo conjunto entre los países de la región, incluyendo expresiones institucionales que abarcan o aspiran a abarcar a la región en su conjunto, como es el caso de la Aladi, y otras como son o aspiraron a ser, el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (Sela), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac). Procesos similares se han dado en otras regiones, como son los casos de la Asean, en la región del Asia, y la UA, en la región del África.

Cómo conectar todos los esfuerzos que se desarrollan en el plano global, en las distintas regiones y en espacios transregionales, a fin de generar condiciones favorables a la gobernanza de un sistema internacional que, a la vez de ser diversificado, esté marcado por el predominio de la paz y cooperación entre todas las naciones es un gran desafío que ahora tenemos todos por delante.

A preservação da Amazônia diante do desmatamento: cooperação e responsabilidade à luz do direito internacional

JOÃO ALBERTO ALVES AMORIM¹

Floresta Amazônica² e Amazônia Legal

A Floresta Amazônica, maior floresta tropical do planeta, estende-se por uma área de cerca de 5,5 milhões de quilômetros quadrados sobre a bacia Amazônica – maior bacia hidrográfica do mundo – e alcança o território de nove países³. Sua maior extensão, cerca de 60%, encontra-se no território brasileiro⁴.

Há séculos inspira as paixões humanas, encanta quem a conhece e excita a cobiça e a ganância de diversos povos:

Os europeus ficaram muito surpresos no início do século 16 quando desembarcaram no vale do Amazonas e encontraram comunidades relativamente superpovoadas. Alguns assentamentos indígenas possuíam de 20 mil a 50 mil habitantes.

1. Mestre e doutor em direito internacional pela Faculdade de Direito (FD) da Universidade de São Paulo (USP), onde realiza estudos de pós-doutorado no Instituto de Relações Internacionais (IRI) e é coordenador científico da Cátedra José Bonifácio, do Centro Ibero-americano (Ciba). Professor de direito internacional da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) e coordenador da Cátedra Sérgio Vieira de Mello, do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) e da Unifesp.
2. Ao longo do texto, utilizo indistintamente Floresta Amazônica e Amazônia, em referência à floresta como um todo, e Amazônia brasileira ou Amazônia Legal, para me referir à porção brasileira da floresta.
3. Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Guiana Francesa (França), Peru, Suriname e Venezuela.
4. Para se ter uma ideia, a segunda maior extensão territorial está localizada no Peru e tem cerca de 13%.

Entretanto, essas sociedades amazônicas sofreram grandes impactos a partir da chegada desses exploradores. Primeiro, com a invasão de vários aventureiros da Espanha, Holanda, França, Inglaterra e Irlanda em busca de supostos paraísos repletos de metais preciosos. Em seguida, durante o processo de ocupação do território, com a imposição do estilo de vida português em grande parte do que hoje é a Amazônia Legal.

Ao longo de 250 anos de conquista e colonização portuguesa, muitos povos indígenas foram mortos pela arma de fogo dos conquistadores e sobretudo foram dizimados pelas doenças contagiosas trazidas pelos europeus (varíola, sarampo, catapora, gripe, tuberculose e doenças venéreas). Dessa forma, as populações indígenas na Amazônia foram reduzidas de maneira drástica. À época do primeiro contato europeu havia aproximadamente 5,5 milhões de índios na bacia amazônica, dos quais 3 milhões viviam no Brasil. Atualmente há apenas cerca de 430 mil indígenas na Amazônia⁵.

Apesar da ocupação não indígena na região datar do século XVI, o interesse econômico pela região ganhou mais força a partir do final do século XIX, com o início do primeiro grande ciclo econômico brasileiro que envolvia ativos da região. O Ciclo da Borracha, que perdurou até as primeiras décadas do século XX, foi o primeiro grande chamariz do interesse das potências industriais estrangeiras.

Nos anos 1930, os *koutakuseis*, que eram estudantes japoneses, imigraram para a Amazônia brasileira com o estímulo do governo do presidente Getúlio Vargas (1882-1954) para trabalhar no plantio da juta. “O estado do Amazonas concedeu terras a esses japoneses para que desenvolvessem alternativas agrícolas. [...] Entre 1938 e 1942, 5 573 toneladas de juta foram produzidas, o que incentivou ainda mais o plano de imigração japonesa na região.”⁶

Também com o estímulo do governo Vargas foram realizadas as campanhas Marcha para o Oeste e Novo Eldorado, que alistaram milhares de

5. Tatiana Corrêa Veríssimo e Jakeline Pereira, *A Floresta Habitada: História da Ocupação Humana na Amazônia*, Belém, Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), 2020, p. 26, disponível em: <https://tinyurl.com/8nvjcxjn>, acesso em: 5 ago. 2021.

6. *Idem*, p. 101.

brasileiros, em sua maioria do Nordeste do país, para o trabalho nos seringais da Amazônia. Esses migrantes eram chamados de soldados da borracha, por causa da demanda dos Estados Unidos pela borracha produzida no Brasil para abastecer suas tropas e equipamentos durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), já que 97% das áreas de produção de látex do sul da Ásia estavam ocupadas pelas tropas imperiais japonesas⁷.

Após o final da Segunda Guerra Mundial, o governo brasileiro ainda buscou estabelecer planos nacionais econômicos de desenvolvimento e exploração da Amazônia brasileira. O primeiro se deu durante o segundo governo Vargas; o segundo foi durante a ditadura civil-militar, instalada com o golpe de Estado de 1964.

7. *Idem*, p. 101. Essa iniciativa foi uma daquelas que decorreram dos chamados Acordos de Washington, que selaram a relação bilateral entre o Brasil e os Estados Unidos e a aliança entre os dois países contra as nações do Eixo: “Em março de 1942 na Terceira Reunião de Consulta de Chanceleres Americanos, foram fechados os acordos em represália ao torpedeamento de cinco navios brasileiros por submarinos supostamente alemães. Historiadores revisionistas atualmente creem que foi uma pressão dos EUA para que o Brasil parasse de flertar com o Eixo, implicitamente ameaçando tomar o Nordeste militarmente caso Getúlio tivesse ficado do lado do Eixo, com o qual tinha mais simpatias. O historiador Luiz Alberto de Vianna Moniz Bandeira afirma que os Estados Unidos estavam preparados para invadir o Nordeste, caso Vargas insistisse em manter a neutralidade do Brasil. Para não perder a região para os americanos, que já queriam tomar Fernando de Noronha em meados do século XIX, Vargas barganhou o alinhamento do Brasil aos Aliados. // [...] // Assim o Brasil assumiu o compromisso de fornecer minérios estratégicos e importantes à indústria bélica americana. Os principais produtos eram alumínio, bauxita, borracha, cobre, cristal quartzo, estanho, magnésio, mica, níquel, tungstênio, zinco, entre outros. // Para o fornecimento de borracha foi estabelecido um fundo de financiamento especial, gerenciado pela *Rubber Development Corporation* e o *Departamento Nacional de Imigração* (DNI). Como este incentivo financeiro o governo brasileiro comprometia-se a incrementar as atividades do serviço de recrutamento, encaminhamento e colocação de trabalhadores nos seringais da Amazônia (*Serviço Especial da Mobilização de Trabalhadores para a Amazônia* – Senta e a *Superintendência de Abastecimento do Vale Amazônico* – Sava). // Ainda como cláusula destes acordos o governo brasileiro dava permissão aos americanos para a instalação de bases militares na região Norte e Nordeste”. Cf. “Acordos de Washington”, *Wikipédia*, 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/m66u54k3>, acesso em: 5 ago. 2021. A emenda constitucional n. 78, de 14 de maio de 2014, inseriu o artigo 54-A no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para estabelecer a indenização de 25 mil reais, em parcela única, aos soldados da borracha ou seus descendentes. Cf. Brasil, emenda constitucional n. 78, de 14 de maio de 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/ur6u3vw>, acesso em: 5 ago. 2021.

Para efeitos administrativos e de desenvolvimento socioeconômico da região, a lei n. 1 806, de 6 de janeiro de 1953, e a lei n. 5 173, de 27 de outubro de 1966, estabeleceram os primeiros planos de desenvolvimento e valorização econômicos, dando início, de modo mais intenso, a projetos de colonização e expansão da ocupação das áreas de floresta e projetos de extração de riquezas minerais e naturais. A lei complementar n. 124, de 3 de janeiro de 2007, criou a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e estabeleceu como áreas sob sua jurisdição os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão (porção a oeste do meridiano 44°), Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, macrorregião conhecida, para efeitos administrativos, como Amazônia Legal⁸.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE):

A Amazônia Legal corresponde à área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM delimitada em consonância ao Art. 2o da Lei Complementar n. 124, de 03.01.2007. A região é composta por 772 municípios distribuídos da seguinte forma: 52 municípios de Rondônia, 22 municípios do Acre, 62 do Amazonas, 15 de Roraima, 144 do Pará, 16 do Amapá, 139 do Tocantins, 141 do Mato Grosso, bem como, por 181 Municípios do Estado do Maranhão situados ao oeste do Meridiano 44°, dos quais, 21 deles, estão parcialmente integrados na Amazônia Legal. Possui uma superfície aproximada de 5 015 067,75 km², correspondente a cerca de 58,9% do território brasileiro⁹.

Segundo o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon): “Se fosse um país, a Amazônia Legal seria o 6º maior do mundo em extensão territorial. Um terço das árvores do mundo estão na região, além de 20% das águas doces”¹⁰. O bioma Amazônia é a maior reserva de

8. Brasil, lei n. 1 806, de 6 de janeiro de 1953, disponível em: <https://tinyurl.com/25dwn96m>, acesso em: 5 ago. 2021; *idem*, lei n. 5 173, de 27 de outubro de 1966, disponível em: <https://tinyurl.com/tjan37af>, acesso em: 5 ago. 2021; lei complementar n. 124, de 3 de janeiro de 2007, disponível em: <https://tinyurl.com/pfeku8xs>, acesso em: 5 ago. 2021.

9. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), “Amazônia Legal”, *Ibge.gov.br*, [2020] (grifo do autor), disponível em: <https://tinyurl.com/4kzaphas>, acesso em: 5 ago. 2021.

10. Fabrícia Peixoto, “A Amazônia em Números”, *O Estado de S. Paulo*, 23 jul. 2009, disponível em: <https://tinyurl.com/55dewtb3>, acesso em: 5 ago. 2021.

biodiversidade do planeta, possui a maior bacia hidrográfica do mundo e comporta uma das mais ricas províncias minerais do planeta:

[...] um ecossistema constituído por mais de cem bilhões de toneladas de carbono e um potencial exuberante e inigualável de recursos naturais, extremamente estratégicos num contexto civilizatório em que clima, água, geração de energia, alimentos e medicamentos pautam (e pautarão, nas próximas décadas) as prioridades dos investimentos globais¹¹.

A partir da década de 1970, o governo brasileiro iniciou um agressivo e desenfreado processo de ocupação da região amazônica, por meio da concessão de diversos tipos de subsídios, principalmente para aquisição de vastas porções de terra. O intuito era expandir a fronteira agrícola e assegurar a ocupação territorial. O princípio norteador, ainda hoje muito presente na mentalidade governamental, baseia-se em uma equivocada visão de *grande área desabitada* que desconsidera toda a diversidade, a existência dos povos originários e sua cultura e as regiões historicamente ocupadas. Tal mentalidade é centrada ainda nos conceitos de segurança nacional e de produção de riqueza econômica, que deixam de considerar, ou pelo menos colocam em último plano, a importância humana e ambiental da região.

A complexidade amazônica pode ser exemplificada pela dificuldade de adotar uma perspectiva única para sua definição:

Três são os critérios mais comuns para delimitar a região Amazônica: o critério hidrográfico, o critério ecológico e o critério político-administrativo.

O critério hidrográfico refere-se à bacia amazônica, a qual é constituída pela bacia do rio Amazonas ao longo de toda sua extensão e de todos seus inúmeros afluentes que compõem o sistema fluvial da região. Por este critério não fariam parte da Amazônia o Suriname nem a Guiana Francesa, cujos rios deságuam di-

11. Alex Fiúza de Mello, “Apresentação”, em Luis Eduardo Aragón, *Amazônia: Conhecer para Desenvolver e Conservar – Cinco Temas para um Debate*, São Paulo, Hucitec, 2013, pp. 19-20, *apud* Luis Eduardo Aragón, “A Dimensão Internacional da Amazônia: Um Aporte para Sua Interpretação”, *Revista NERA*, ano 21, n. 42, pp. 14-33, 2018 (cf. p. 15), disponível em: <https://tinyurl.com/ncv6ckp3>, acesso em: 5 ago. 2021.

retamente no Atlântico, e só uma pequena parte da Guiana faria parte da região, constituída pela bacia do rio Takutu que desemboca em um afluente do rio Negro [...]. Em compensação grandes extensões do cerrado brasileiro e das altas montanhas nevadas dos Andes seriam consideradas amazônicas.

O critério ecológico refere-se à área coberta pela floresta tropical úmida com altas temperaturas. Por esse critério as partes altas dos Andes e o cerrado brasileiro não fariam parte da região, ampliando, em contrapartida, maiores áreas ao norte, incluindo toda a Guiana, Guiana Francesa, Suriname e uma parte maior da Venezuela.

O critério político-administrativo refere-se à delimitação da região conforme a lei ou as divisões administrativas. Por exemplo, na Venezuela, o estado Amazonas; no Equador o Oriente, constituído por seis províncias: Napo, Sucumbios, Orellana, Pastaza, Morona Santiago, e Zamora Chichipe; e no Brasil a Amazônia Legal¹².

A dicotomia entre a visão ambientalista – preservacionista e sustentável – e a economicista – de apropriação e extração das riquezas econômicas – passou a ser internacionalmente amplificada, em especial, a partir da década de 1980. Isso foi acompanhado do crescimento da tensão global entre as duas visões e da confirmação e consolidação de conhecimentos científicos em relação à importância local, regional e global dos diversos e essenciais serviços ambientais fornecidos pelas florestas tropicais, seja em função da reserva hidrológica de suas bacias hidrográficas, seja como gigantescos reservatórios de biodiversidade, seja como elementos fundamentais de regulação dos diversos ciclos climáticos do planeta.

A Floresta Amazônica é um elemento essencial para a biodiversidade, para a sobrevivência das populações tradicionais que abriga, além de ser fator determinante para o equilíbrio do ciclo hidrológico regional¹³ e para a estabilidade do clima mundial. Isso se dá por ser, simultaneamente e em

12. Luis Eduardo Aragón, *op. cit.*, p. 17, 2018.

13. Por meio da transpiração vegetal, a floresta emite grande quantidade de água para a atmosfera, que, pela junção de fatores geológicos – a cordilheira dos Andes – e atmosféricos – correntes de ar –, é levada na direção das regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul do Brasil, bem como para regiões de Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai, constituindo fator determinante para a pluviosidade e, portanto, para o ciclo hidrológico da região. Convencionou-se

proporções colossais, fornecedora de umidade e sequestradora de dióxido de carbono, um dos principais gases relacionados ao adensamento do efeito estufa e do aumento do aquecimento global; a região também é um gigantesco reservatório de carbono¹⁴.

De acordo com um recente estudo sobre a pegada de carbono da atividade madeireira na região:

O bioma Amazônia desempenha um papel importante nos ciclos da Terra [...] e é uma reserva preciosa de carbono antigo [...]. A exploração antropogênica durante o último século tem colocado em risco a Floresta Amazônica. [...] a extração de madeira na Floresta Amazônica frequentemente resulta na destruição parcial de biomassa, que, junto com pastagens para gado e a agricultura, podem, progressivamente, substituir a floresta [...]. A extração de madeira em florestas tropicais é caracterizada por danos colaterais significativos. Especificamente, a biomassa é destruída para abrir áreas para agricultura, para transportes [estradas e rodovias] e para o armazenamento de árvores [madeiras] comerciais¹⁵.

Desse modo, a importância ambiental local, nacional, regional e global da Floresta Amazônica é indiscutível, bem como o elevado e perigoso nível de devastação.

chamar esse fluxo de umidade de *rios voadores*, tamanha a quantidade de água transportada por esse fenômeno.

14. Estima-se que a Floresta Amazônica armazene cerca de 73 bilhões de toneladas de carbono e continue acrescentando a esse montante o carbono sequestrado da atmosfera. Cf. Wayne S. Walkera *et al.*, “The Role of Forest Conversion, Degradation, and Disturbance in the Carbon Dynamics of Amazon Indigenous Territories and Protected Areas”, *PNAS*, vol. 117, n. 6, pp. 3 015-3 025, fev. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/3kvseaw2>, acesso em: 5 ago. 2021. Brasil e Indonésia, sozinhos, comportam 35% de todo o carbono armazenado em florestas. Na América do Sul, a Floresta Amazônica armazena mais de 84% de todo o carbono superficial, enquanto o Cerrado, por exemplo, armazena cerca de 15%. Cf. A. Baccini *et al.*, “Estimated Carbon Dioxide Emissions from Tropical Deforestation Improved by Carbon-density Maps”, *Nature Climate Change*, vol. 2, pp. 182-185, 2012, disponível em: <https://tinyurl.com/ajj4zb9n>, acesso em: 5 ago. 2021.
15. Erica Ferraz de Campos, Katia Regina Garcia Punhagui e Vanderley Moacyr John, “CO₂ Footprint of Amazon Lumber: A Meta-analysis”, *Resources, Conservation and Recycling*, vol. 167, p. 1, abr. 2021 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/ed7xnbs>, acesso em: 5 ago. 2021.

A Amazônia brasileira, ao lado da serra do Mar, do Pantanal Mato-grossense, da Mata Atlântica e da Zona Costeira, foi alçada à condição de patrimônio nacional pela Constituição de 1988, artigo 225, que não apenas reconhece o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como também, entre outras questões, determina que a utilização da Amazônia deve obedecer a critérios e parâmetros legais e ter “condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”¹⁶.

Desmatamento e exploração nos primeiros anos do governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-2021)

O desmatamento da Amazônia brasileira e o avanço do extrativismo insustentável e ilegal de seus recursos naturais, ainda que seja uma triste realidade na região, principalmente nas últimas quatro décadas, ganhou novos contornos e um gigantesco impulso desde 2019, quando teve início o governo de Jair Messias Bolsonaro.

Depois de significativa redução nos índices anuais de desmatamento, entre 2005 e 2014, a Amazônia voltou a conviver com níveis de desmatamento crescentes ano após ano, ganhando aceleração desde o começo do atual governo. De acordo com pesquisadores do Imazon, a taxa de desmatamento em junho de 2021 foi 10% maior que a registrada no mesmo mês do ano anterior, e a área desmatada apenas no primeiro semestre de 2021 foi a maior em dez anos para o período, apresentando um incremento de 55% em relação ao mesmo período de 2020¹⁷. As estimativas apontam que o índice anual de 2021 vai guardar a mesma proporção de aumento em

16. Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, art. 225, disponível em: <https://tinyurl.com/vaxnr6ee>, acesso em: 5 ago. 2021.

17. Cf. A. Fonseca *et al.*, *Boletim do Desmatamento da Amazônia Legal (Junho 2021) SAD*, Belém, Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/tracz2sy>, acesso em: 5 ago. 2021; “Deforestación en la Amazonia Brasileña en 2021 Ya Es la Más Grande en 10 Años, Dice Imazon”, *Imazon.org.br*, 19 jul. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/ctsre4be>, acesso em: 5 ago. 2021.

relação ao de 2020, uma vez que o montante registrado em onze meses já é 51% maior que em 2020¹⁸.

Ainda que inaceitável, a população não pode alegar surpresa em relação à postura do governo Bolsonaro no tratamento do meio ambiente, especialmente da Amazônia¹⁹. Já durante a campanha à presidência da República, em 2018, o então candidato assegurava, como uma de suas plataformas de governo, que daria prioridade à expansão e aos interesses do agronegócio, em grande parte, ambientalmente insustentável, que não demarcaria “nem um centímetro mais de terra indígena” e reveria as reservas já demarcadas e as áreas de proteção ambiental, que mudaria e flexibilizaria a fiscalização ambiental, que incentivaria a mineração e outras atividades econômicas em terras indígenas e áreas de preservação ambiental, entre outros absurdos²⁰. O próprio programa de governo da campanha

18. Cf. “Desmatamento Acumulado dos Últimos 11 Meses Cresceu 51% na Amazônia, Aponta Imazon”, *Imazon.org.br*, 19 jul. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/3nea3nrj>, acesso em: 5 ago. 2021.
19. Em uma análise do histórico de declarações, atitudes e atividades parlamentares do então deputado federal Bolsonaro já seria possível antever a realidade em que o Brasil está metido desde 2019.
20. São exemplos: “Ter um superministério para a área [agronegócio], que seria a fusão do Ministério da Agricultura com o do Meio Ambiente. Não haveria mais brigas. Esse ministro, uma pessoa competente, indicada pelo setor produtivo do campo, e aí agronegócio e agricultura familiar, será uma pessoa que facilite a vida de quem produz no campo”; “No que depender de mim, vocês serão emancipados. O índio norte-americano vive, em grande parte, de royalties de cassinos. Vocês aqui podem viver de royalties não só de minérios, mas da exploração da biodiversidade, bem como royalties de possíveis hidrelétricas que poderiam ser construídas nas terras. Então vocês [índios] são tão brasileiros como a gente e têm todo o direito de explorar a terra de vocês [...] O que nós queremos com essas terras indígenas é titularizá-las e, de acordo com a lei, logicamente aprovada pela Câmara e pelo Senado, fazer com que vocês [índios] possam explorar a terra e até vender parte dela se desejarem. O que nós queremos é que os índios usufruam dessas terras, que não podem continuar sendo preservadas para o bem não se sabe de quem. Essa terra tem que ser explorada de forma racional”, cf. “Jair Bolsonaro: As Promessas do Candidato do PSL à Presidência”, *GI*, 11 out. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/7vezkzsc>, acesso em: 5 ago. 2021; “Eu tenho falado que, no que depender de mim, não tem mais demarcação de terra indígena”, disse Bolsonaro nesta segunda-feira (5) ao apresentador José Luiz Datena”, cf. Sarah Mota Resende, “No que Depender de Mim, Não Tem Mais Demarcação de Terra Indígena”, *Diz Bolsonaro a tv*, *Folha de S.Paulo*, 5 nov. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/2nnd8328>, acesso em: 5 ago. 2021; “No programa de governo apresentado à Justiça Eleitoral, Bolsonaro não fez menção direta ao tema meio am-

presidencial de Bolsonaro, registrado oficialmente no Tribunal Superior Eleitoral (TSE)²¹, faz menção a *meio ambiente* e a *recursos naturais* uma única vez, no item em que anuncia a fusão do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério da Agricultura, visando à criação de um “superministério” voltado aos interesses do agronegócio.

Assim que tomou posse, o governo Bolsonaro tratou de iniciar imediatamente o desmonte da legislação ambiental e das estruturas colegiadas de decisão²², julgamento, planejamento e fiscalização²³ e de criar os mais

- biente, mas apontava caminhos para agricultura. O novo presidente pretende criar uma ‘nova estrutura federal agropecuária’, que vai englobar diversas pastas. Durante a campanha, defendeu a junção dos ministérios do Meio Ambiente e da Agricultura, mas nos últimos dias admitiu que poderá manter o Ministério do Meio Ambiente. O candidato do PSL também disse que pode flexibilizar a legislação que regula a exploração econômica de áreas verdes preservadas, inclusive na Amazônia, e não concederá novos territórios para indígenas e quilombolas. Na área de agricultura, a proposta é atender as demandas de ‘segurança no campo; solução para a questão agrária; logística de transporte e armazenamento; uma só porta para atender as demandas do agro e do setor rural; políticas específicas para consolidar e abrir novos mercados externos e diversificação’”, cf. “Veja as Propostas de Governo do Presidente Eleito Jair Bolsonaro”, *Agência Brasil*, 27 out. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/2az2nsv4>, acesso em: 5 ago. 2021; “Entre as diversas polêmicas já fomentadas pelos posicionamentos do candidato a presidente Jair Bolsonaro (PSL), as propostas para a área de meio ambiente vêm ganhando evidência e forte oposição no debate público. // Entre os destaques, ideias como a defesa da exploração estrangeira da Amazônia; o enfraquecimento da fiscalização ambiental e da aplicação de multas em caso de crime contra o meio ambiente; a falta de restrições ao agronegócio e a liberação da caça de animais, entre outras medidas”, cf. Cristiane Sampaio, “Propostas de Bolsonaro para Meio Ambiente Colocam o País em Risco, Avisam Ativistas”, *Brasil de Fato*, 16 out. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/s5u433mw>, acesso em: 5 ago. 2021.
21. Na verdade, o chamado programa de governo nada mais era que uma apresentação de Power-Point, gravada em formato PDF, com um forte tom ufanista e de palestra motivacional. Cf. *O Caminho da Prosperidade: Proposta de Plano de Governo*, [S.l.], 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/sfsp4dut>, acesso em: 5 ago. 2021.
 22. Por meio do decreto n. 9 806, de 28 de maio de 2019, o presidente da República alterou a composição do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), principal órgão normatizador da Política Nacional do Meio Ambiente (criado pela lei n. 6 938, de 31 de agosto de 1981), reduzindo o colegiado de 96 membros, que incluía representantes da sociedade civil e pesquisadores, para 23, sendo todos integrantes do governo federal. Cf. Brasil, decreto n. 9 806, de 28 de maio de 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/c7rhra8t>, acesso em: 5 ago. 2021; *idem*, lei n. 6 938, de 31 de agosto de 1981, disponível em: <https://tinyurl.com/wpjn5yx4>, acesso em: 5 ago. 2021.
 23. Por exemplo, em abril de 2020, o Ministério do Meio Ambiente exonerou o presidente do

variados óbices para a efetivação da proteção ambiental²⁴. Paralelamente à elevação do tom dos discursos contra as estruturas de proteção ambiental, o governo Bolsonaro acenou com declarações e posturas lenientes com desmatadores ilegais, garimpeiros clandestinos e grileiros de terras públicas²⁵. Também não cuidou da expansão irrestrita do agronegócio sobre áreas de preservação ambiental.

O desmonte e o ataque aos sistemas normativo e administrativo de proteção ambiental não se restringe a ações da presidência da República ou do Ministério do Meio Ambiente. Por exemplo, somente no ano de

Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama), após uma série de bem-sucedidas operações de fiscalização, apreensão e destruição de equipamentos utilizados por garimpeiros ilegais em terras indígenas. Cf. Fabiano Maisonnave, “Ibama Exonera Chefes de Fiscalização após Operação contra Garimpo”, *Folha de S. Paulo*, 30 abr. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/3mtp62sr>, acesso em: 5 ago. 2021.

24. “Desde que assumiu a pasta, o ministro criou regras que dificultaram a aplicação de multas; transferiu poderes do Ministério do Meio Ambiente para outras pastas; e tentou mudar o entendimento sobre normas como a Lei da Mata Atlântica. // A última tentativa de Salles de remover regulamentações ambientais aconteceu nesta segunda-feira (28). Em reunião convocada dias antes pelo ministro, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) revogou quatro resoluções que tratavam de diferentes áreas da política ambiental do país”. Cf. André Shalders, “Passando a Boiada: 5 Momentos nos quais Ricardo Salles Afrouxou Regras Ambientais”, *BBC News Brasil*, 1º out. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/55dch8p9>, acesso em: 5 ago. 2021.
25. Em 22 de abril de 2020, em reunião ministerial gravada em vídeo e que teve sua divulgação determinada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), Ricardo Salles, então ministro do Meio Ambiente, é flagrado em momento raro de sinceridade e transparência – talvez porque diante da chefia imediata e em meio a seus pares governamentais –, ao dizer: “Precisa ter um esforço nosso aqui, enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só se fala de covid [da pandemia de covid-19], e ir passando a boiada, e mudando todo o regramento (ambiental), e simplificando normas”, cf. *idem*. Em 23 de junho de 2021, em meio a graves denúncias de envolvimento em corrupção e arrolado em notícia-crime, apresentada ao STF pelo delegado-chefe da Polícia Federal no Amazonas, Salles foi exonerado, a pedido, do cargo de ministro do Meio Ambiente. Em seu lugar foi nomeado Joaquim Álvaro Pereira Leite, que era, até então, secretário da Amazônia e Serviços Ambientais, órgão do Ministério do Meio Ambiente, e foi conselheiro da Sociedade Rural Brasileira (SRB), uma das entidades que representam o agronegócio. Cf. Filipe Matoso e Pedro Henrique Gomes, “Cai o Ministro Ricardo Salles, do Meio Ambiente”, *GI*, 23 jun. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/xy2khcb3>, acesso em: 5 ago. 2021; Ingrid Soares e Israel Medeiros, “Salles é Exonerado após Ser Alvo de Investigação por Crimes Ambientais”, *Correio Brasiliense*, 23 jun. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/3ufhfmza>, acesso em: 5 ago. 2021.

2019, primeiro ano do governo Bolsonaro, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) liberou 447 tipos de agrotóxicos, 20% deles extremamente tóxicos e proibidos em diversos países²⁶, um recorde na série histórica iniciada em 2005, quando essas medidas passaram a ser acompanhadas²⁷. O recorde foi batido no ano seguinte, em 2020, quando 493 novos agrotóxicos foram liberados pelo governo, 118 deles durante a pandemia da covid-19²⁸.

A proteção ambiental brasileira sempre foi alvo de sérias críticas de especialistas e entidades ambientalistas, principalmente com relação a descumprimento ou cumprimento insatisfatório de medidas e normas de proteção, previstas na legislação brasileira e em acordos internacionais aos quais o país está obrigado. Tais críticas, frequentemente, são relativizadas pelos discursos falaciosos que enfocam o desenvolvimento econômico.

Diante disso, verifica-se que o governo Bolsonaro é o primeiro a promover e cumprir explicitamente o desmonte da proteção ambiental e a incentivar o avanço dos meios produtivos, irrestritamente, sobre os recursos naturais. Ainda destaca-se ao adotar como prática de governo ações obstinadas e cotidianas contra a proteção do meio ambiente e dos povos indígenas²⁹.

26. Cf. Pedro Grigori, “20% dos Agrotóxicos Liberados em 2019 São Extremamente Tóxicos”, *Repórter Brasil*, 16 jan. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/57z7y3kn>, acesso em: 5 ago. 2021.

27. O recorde anterior tinha sido em 2018. Cf. Luciana de Oliveira e Rikardy Tooge, “Número de Agrotóxicos Registrados em 2019 é o Maior da Série Histórica; 94,5% São Genéricos, Diz Governo”, *GL*, 28 dez. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/vdtb2fyw>, acesso em: 5 ago. 2021.

28. O montante liberado em 2020 foi o maior em dez anos. Cf. “Número de Agrotóxicos Registrados em 2020 é o Mais Alto da Série Histórica; Maioria é Genérico, Diz Governo”, *GL*, 14 jan. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/p24t5ysn>, acesso em: 5 ago. 2021.

29. Essa postura não é exclusivamente voltada para a área ambiental e se revela em outros campos, como educação, saúde e economia. A pulsão de morte e destruição parece ser traço marcante desse governo, cada vez mais comprovada pelos fatos, como mostram, por exemplo, os mais de 560 mil brasileiros que faleceram em razão da covid-19. Pesquisas até o começo de agosto de 2021 apontam que quatro em cada cinco mortes causadas pela covid-19 no Brasil poderiam ter sido evitadas, se o governo federal tivesse agido corretamente, ou seja, mais de 440 mil brasileiros não teriam morrido. Esse número é obtido com base nas conclusões da pesquisa Epicovid19-BR, realizada pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), e foram divulgados

Desde o início dessa gestão, tanto Bolsonaro, chefe do Poder Executivo nacional, como Ricardo Salles, ministro do Meio Ambiente até meados de 2021, enfraqueceram ou extinguiram órgãos colegiados, limitaram ações de fiscalização, reduziram o orçamento dos órgãos ambientais e estimularam, por meio de declarações à imprensa, a ocupação de florestas, áreas de preservação e reservas indígenas³⁰. O governo também tem apresen-

por Pedro Hallal, em seu depoimento na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), do Senado, em 24 de junho de 2021. Os dados comprovam: “Brasil tem 2,7% da população mundial e concentra quase 13% das mortes no mundo. Nessa quinta-feira (23), 33% das mortes mundiais por covid-19 aconteceram no Brasil. // 4 de cada 5 mortes teriam sido evitadas se o Brasil estivesse na média mundial de óbitos pela covid-19, ou seja, 400 mil mortes não teriam ocorrido. No país, 2 345 pessoas morreram pelo coronavírus para cada um milhão de habitantes; média mundial é de 494 pessoas. // Em março de 2020 havia seis vezes mais casos de contaminados por covid-19 que números oficiais. // Hoje [24 de junho de 2021], seriam de 3 a 4 vezes mais que as estatísticas oficiais”. Cf. “Pesquisas Apontam que Milhares de Mortes por Covid Poderiam Ter Sido Evitadas no Brasil”, *Senado Notícias*, 24 jun. 2021 (grifos do autor), disponível em: <https://tinyurl.com/wruhvw4s>, acesso em: 5 ago. 2021. Quando ainda estava em campanha à presidência, Bolsonaro prometeu fazer “o Brasil semelhante àquele que tínhamos há 40, 50 anos atrás”. Cf. Igor Gielow e Talita Fernandes, “Objetivo é Fazer Brasil Semelhante ao que ‘Era há 40, 50 Anos Atrás’, Diz Bolsonaro”, *Folha de S.Paulo*, 15 out. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/yp5upxk>, acesso em: 5 ago. 2021. A julgar pelas condições socioeconômicas da maioria da população brasileira em 2021, pela situação da economia, pelos números crescentes sobre o aumento da fome e da insegurança alimentar, pela degradação e devastação ambiental, entre outros índices preocupantes, parece que o governo Bolsonaro está empenhado em cumprir essa promessa.

30. “Desde o início do mandato do presidente Jair Bolsonaro, em 2019, ao menos 124 medidas adotadas pelo Ministério do Meio Ambiente podem ter gerado algum tipo de risco às políticas de proteção ambiental no Brasil. O levantamento é de pesquisadores ambientais e foi organizado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc). Ele traz uma radiografia das medidas apresentadas até o momento pela gestão de Ricardo Salles. // [...] // A pesquisa analisou 524 medidas administrativas da pasta desde janeiro de 2019. Nela há citações a pelo menos 76 de risco médio, 38 de risco alto e 10 de risco muito alto de perda da capacidade [de] proteção ambiental. Seriam medidas eminentemente técnicas, como instruções normativas e portarias, voltadas a enfraquecer medidas de fiscalização de órgãos como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). // Há também medidas voltadas, de acordo com o estudo, a enfraquecer a estrutura do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), responsável por gerir as unidades de conservação nacionais. O levantamento indicou que ao menos 40 medidas de médio, alto e muito alto risco vieram direto do instituto.” Cf. Guilherme Mendes, “Salles Editou Mais de 120 Atos de Risco à Política Ambiental, Indica Estudo”, *Congresso em Foco*, 26 maio 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/9ast549c>, acesso em: 5 ago. 2021. De acordo com o site ambientalista Mongabay: “Entre

tado ou apoiado, via parlamentares governistas no Congresso, a tramitação e aprovação de diversos projetos de lei e emendas constitucionais de potencial lesivo gigantesco ao país, principalmente na área ambiental e de proteção das populações originárias do território brasileiro³¹.

março e maio de 2020, o governo Bolsonaro editou 195 atos infralegais – ordens executivas, instruções normativas, decretos e outras medidas – que os críticos apontam como um desmonte da legislação ambiental brasileira sem aprovação do Congresso. No mesmo período de 2019, apenas dezesseis atos desse tipo haviam sido editados. // [...] // Um estudo parcial dos 195 atos infralegais editados constatou que eles, entre outras medidas, permitem que proprietários de terras que desmataram e ocuparam ilegalmente a Mata Atlântica até julho de 2008 sejam anistiados por seus crimes. Outra mudança determina o pagamento de indenizações aos ocupantes de áreas invadidas em unidades de conservação federais”. Cf. Jenny Gonzales, “Brazil Dismantles Environmental Laws Via Huge Surge in Executive Acts: Study”, *Mongabay*, 5 ago. 2020 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/hun8cv85>, acesso em: 5 ago. 2021.

31. Ganhou momento, durante a gestão Bolsonaro, a tramitação de diversos projetos de lei (PL). Por exemplo, o PL 3 729/2004 e seus apensos, que alteram profundamente o sistema de licenciamento ambiental, um dos principais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (lei n. 6 938, de 31 de agosto de 1981), tornou o sistema ineficaz e praticamente nulo, na prática. O projeto aprovado contou com mais de 101 emendas em relação ao texto original de 2004, foi aprovado na Câmara dos Deputados e tramita no Senado. Outros dois projetos também são exemplos: um originário do Senado (PL 510/2021) e outro iniciado na Câmara dos Deputados (PL 2 633/2020). Ambos visam alterar a lei n. 11 952, de 25 de junho de 2009, que disciplina a regularização fundiária e a emissão de títulos de propriedade a posseiros que ocupam terras públicas no território nacional, principalmente na Amazônia Legal. Os dois projetos têm origem na medida provisória (MP) 910/2019, conhecida popularmente como MP da Grilagem de Terras, que caducou em 19 de maio de 2020 e visava alterar profundamente a lei n. 11 952. O PL 2 633/2020, que tramitou em regime de urgência, foi aprovado na Câmara dos Deputados em 3 de agosto de 2021 e encaminhado para apreciação do Senado no dia seguinte. Os dois projetos se encontram prontos para serem discutidos e votados nos respectivos plenários das duas casas do Congresso. De acordo com publicação do Imazon, entre 2017 e 2020, sete leis fundiárias da Amazônia foram alteradas para facilitar a privatização de terras públicas, e 28,5% do território da Amazônia brasileira não possui qualquer definição fundiária, sendo 43% desse total composto de áreas prioritárias para a conservação e que seguem à mercê da vontade política dos estados e do governo federal. Cf. Brenda Brito *et al.*, *10 Fatos Essenciais sobre a Regularização Fundiária na Amazônia Legal*, Belém, Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/3xta2mkd>, acesso em: 5 ago. 2021. Para a versão integral dos projetos normativos mencionados, cf. PL 3 729/2004, disponível em: <https://tinyurl.com/456wxbzr>, acesso em: 5 ago. 2021; projeto de lei n. 510, de 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/tm2bww6b>, acesso em: 5 ago. 2021; PL 2 633/2020, disponível em: <https://tinyurl.com/2w5yx6mt>, acesso em: 5 ago. 2021.

Diante do cenário exposto, o desmatamento na Amazônia brasileira disparou. De acordo com dados oficiais consolidados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), a taxa de desmatamento na Amazônia Legal foi de 10 129 quilômetros quadrados, com os estados do Pará, Amazonas, Mato Grosso e Rondônia respondendo por mais de 84,56% desse montante³². Por ser medida entre julho de um ano e agosto do ano seguinte³³, parte dessa taxa de desmatamento não pode ser colocada na

32. Cf. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), “A Taxa Consolidada de Desmatamento por Corte Raso para os Nove Estados da Amazônia Legal (AC, AM, AP, MA, MT, PA, RO, RR e TO) em 2019 é de 10 129 km²”, *Inpe.br*, 9 jun. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/jxfyfr>, acesso em: 5 ago. 2021. À época da divulgação desses dados, o presidente da República alegou, sem jamais ter apresentado qualquer evidência ou prova científica, que os dados do desmatamento estavam errados e que sua divulgação prejudicava a imagem internacional do país. Cf. Danielle Brant, “Bolsonaro Critica Diretor do Inpe por Dados sobre Desmatamento que ‘Prejudicam’ Nome do Brasil”, *Folha de S.Paulo*, 19 jul. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/4r9s7dkp>, acesso em: 5 ago. 2021. Depois de ser publicamente desmentido pelo então presidente do Inpe, o cientista Ricardo Galvão, internacionalmente reconhecido por sua capacidade e excelência científicas – assim como o próprio Inpe –, Bolsonaro o exonerou do cargo. No dia 12 de julho de 2021, em evento realizado no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), o presidente do Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet) informou que o órgão, que integra a estrutura do Mapa, passaria, a partir de 13 de julho de 2021, a centralizar e controlar as informações sobre incêndios florestais e queimadas, retirando essa função do Inpe, que possui os melhores e mais bem organizados banco de dados e sistema de monitoramento de queimadas e incêndios florestais há mais de quarenta anos. Cf. Brasil, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, “Mapa e Entidades Lançam Conjunto de Ações para Mitigação de Incêndios em Áreas Rurais do Pantanal”, *Gov.br*, 12 jul. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/xj3m4b5h>, acesso em: 5 ago. 2021; Estadão Conteúdo, “Governo Remove Inpe da Função de Divulgar Dados sobre Queimadas no País”, *Exame*, 13 jul. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/3rbv7x6m>, acesso em: 5 ago. 2021. Em 14 de julho de 2020, entretanto, o Inpe e o Inmet publicaram nota conjunta desmentindo as declarações do presidente do Inmet feitas 48 horas antes. Na nota, as duas instituições classificaram como errada a informação de que a compilação e divulgação dos dados sobre queimadas e incêndios florestais deixaria de ser realizada pelo Inpe. Cf. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), “Nota Conjunta Inpe/Inmet”, *Inpe.br*, 14 jul. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/nbfa2utw>, acesso em: 5 ago. 2021.

33. A avaliação é realizada com base em imagens de satélite do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (Prodes), que considera áreas desmatadas superiores a 6,25 hectares. O Prodes entende como desmatamento “a remoção completa da cobertura florestal primária por corte raso, independentemente da futura utilização destas áreas”. Cf. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), *op. cit.*, 9 jun. 2021. “O INPE desenvolveu quatro sistemas de monitoramento da Amazônia, cada um deles com uma função diferente.

conta do governo Bolsonaro. No entanto, as taxas de desmatamento calculadas pelo Inpe na Amazônia brasileira cresceram vertiginosamente entre 2019 e 2021. A taxa de desmatamento consolidada para o ano de 2020 foi de 10 851 quilômetros quadrados, com Amazonas, Pará, Mato Grosso e Rondônia respondendo por 87,21% desse total³⁴. Os estados do Pará, Mato Grosso, Rondônia e Amazonas, principalmente o primeiro e o último, constituem o chamado Arco do Desmatamento – também conhecido como nova fronteira agrícola brasileira –, onde a floresta dá lugar a grilagem de terras públicas, pastagens e plantações do agronegócio.

Ainda de acordo com o Inpe, desde 2019, as taxas de emissão de dióxido de carbono e de outros gases do efeito estufa vêm aumentando continuamente e de modo mais acentuado, em decorrência do aumento do desmatamento (emissões de primeira ordem) e em função de queimadas e decomposição (emissões de segunda ordem) e da degradação das áreas desmatadas³⁵.

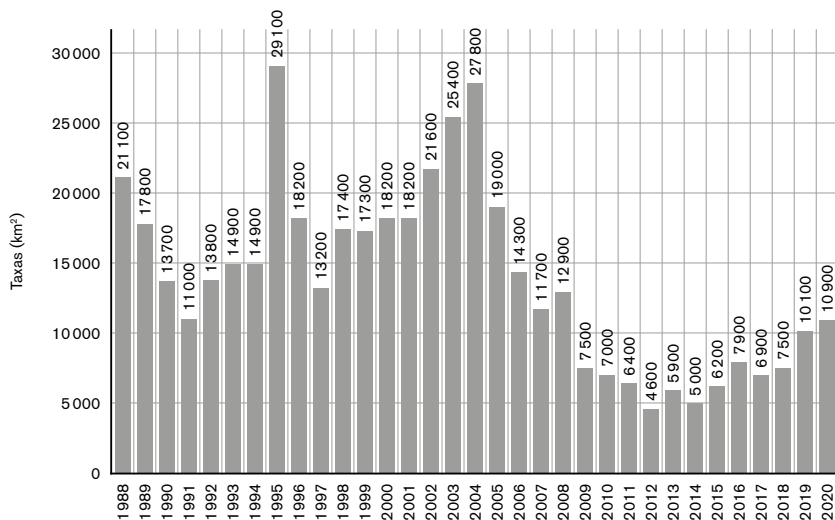
PRODES – Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite. Utiliza imagens do satélite americano Landsat. Produz, desde 1988, estimativas anuais das taxas de desflorestamento da Amazônia Legal, divididas por Estado (Acre, Amapá, Amazonas, Goiás, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins). Até agora, cerca de 729 mil km² já foram desmatados no bioma Amazônia, o que corresponde a 17% do referido bioma. Desse total, 300 mil km² foram desmatados nos últimos 20 anos! DETER – Detecção de Desmatamento em Tempo Real. É um levantamento rápido feito mensalmente pelo INPE desde maio de 2004, com dados dos satélites Terra e Aqua, americanos, e CBERS, sino-brasileiro. Tem como função enviar alertas de focos de desmatamento, para dar suporte aos órgãos de fiscalização e controle. DEGRAD – Mapeamento da Degradação Florestal na Amazônia Brasileira. Mapeia áreas em processo de desmatamento onde a cobertura florestal ainda não foi totalmente removida. DETEX – Detecção de Exploração Seletiva. Vigia áreas de manejo florestal, apontando se a exploração seletiva de madeira está de acordo com o que foi autorizado pelos órgãos ambientais”. Cf. *idem*, “Perguntas Frequentes”, *Inpe.br*, disponível em: <https://tinyurl.com/9v6e3k3k>, acesso em: 5 ago. 2021.

34. Cf. *idem*, “A Taxa Consolidada de Desmatamento por Corte Raso para os Nove Estados da Amazônia Legal em 2020 Foi de 10 851 km²”, *Inpe.br*, 21 maio 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/fhj997p2>, acesso em: 5 ago. 2021.

35. Para os dados completos e atualizados, cf. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), “Emissões Brutas”, *Inpe-EM*, disponível em: <https://tinyurl.com/smxvdj4>, acesso em: 5 ago. 2021. Em termos de emissões de primeira ordem de dióxido de carbono – causadas diretamente pelo desmatamento –, os índices de emissões saltaram de 424 milhões de toneladas, em 2018, para 559 milhões, em 2019, e de 559 milhões de toneladas para 633 milhões, de 2019 para 2020. Por queima – emissões de segunda ordem –, o montante emitido passou de 139

A série histórica das taxas de desmatamento anuais da Amazônia Legal, segundo o Inpe, são mostradas no gráfico a seguir:

GRÁFICO 1: Taxas de desmatamento nos estados da Amazônia Legal (1988-2020)



Nota: Dados atualizados até 21 de maio de 2021.

Fonte: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), “Downloads”, *TerraBrasilis*, 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/4sxca8yh>, acesso em: 5 ago. 2021.

O aumento das taxas de desmatamento segue em 2021³⁶. Dados parciais divulgados mensalmente pelo Inpe demonstram que as taxas de desmatamento nos meses de março, abril, maio e junho de 2021 foram maiores que as respectivas taxas de 2020. A taxa de maio de 2021, em especial, foi a maior registrada para o mês desde 2016, totalizando 1 391 quilôme-

milhões de toneladas, em 2018, para 189 milhões, em 2019, e de 189 milhões de toneladas para 206 milhões de toneladas de 2019 para 2020.

36. “Segundo o Inpe, no acumulado desde agosto, vem caindo rápido a diferença entre a área recorde de alertas do ano passado e a deste ano: em janeiro o desmatamento em 2021 era 21% menor que em 2020. Agora a diferença é de 8%, e ainda pode cair mais”. Cf. Agência Estado, “Amazônia Bate Recorde de Desmatamento pelo Terceiro Mês Seguido”, *Correio Brasiliense*, 4 jun. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/tfftc4su>, acesso em: 5 ago. 2021.

tros quadrados. Em junho de 2021, a taxa total foi de 1 061,88 quilômetros quadrados, também a maior para o mês desde 2016³⁷. Até 2020, ainda de acordo com o Inpe, a Amazônia Legal perdeu 813 063,44 quilômetros quadrados, cerca de 15,7%, de sua cobertura florestal original por causa do desmatamento. O bioma Amazônia³⁸ sozinho perdeu 729 781,76 quilômetros quadrados, cerca de 17,8%, de sua cobertura florestal original.

Além do desmatamento, os índices de queimadas na região, em áreas desmatadas dentro e fora de unidades de conservação, têm crescido vertiginosamente em relação aos registros da série histórica. De acordo com o Inpe, o número de focos de incêndios florestais na Amazônia Legal registrados pelos satélites que servem ao instituto, entre 2018 e 2019, passou de 68 345 para 89 176 e, de 2019 a 2020, de 89 176 para 103 161. Em 2021, até o dia 7 de julho, foram registrados 6 959 focos de queimadas³⁹, e o período mais crítico para esse tipo de evento na região vai de julho a outubro.

Em dezembro de 2020, o governo Bolsonaro submeteu uma nova versão da contribuição nacional determinada (NDC; do inglês, *nationally determined contribution*), que é um compromisso internacional feito no Acordo de Paris, de 2015⁴⁰, voltado à redução de emissão de gases do efeito estufa⁴¹. Além de decepcionante, a nova NDC brasileira deixa à mostra a face

37. Cf. Luiz Fernando F. G. Assis *et al.*, “TerraBrasilis: A Spatial Data Analytics Infrastructure for Large-scale Thematic Mapping”, *ISPRS International Journal of Geo-Information*, vol. 8, n. 11, p. 513, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/45krfsrp>, acesso em: 5 ago. 2021; Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), “DETER (Avisos)”, *TerraBrasilis*, 23 jul. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/2ttmh8cn>, acesso em: 5 ago. 2021.

38. A Amazônia Legal é uma área de cerca de 5,2 milhões de quilômetros quadrados e o bioma Amazônia é a parte da Amazônia Legal composta majoritariamente de três tipos de florestas: as florestas de terra firme, as florestas de várzea e as florestas de igapó. A área total do bioma tem cerca de 4,1 milhões de quilômetros quadrados e compreende as partes da floresta no território dos demais países amazônicos, além do Brasil.

39. Cf. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), *Programa Queimadas*, disponível em: <https://tinyurl.com/mddw24yr>, acesso em: 5 ago. 2021. Para dados dos estados, cf. *idem*, “Monitoramento dos Focos Ativos por Estado”, *Programa Queimadas*, 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/24yf92hb>, acesso em: 5 ago. 2021.

40. O Acordo de Paris foi promulgado no Brasil pelo decreto n. 9 073, de 5 de junho de 2017.

41. Segundo o Acordo de Paris: “Artigo 3º. A título de contribuições nacionalmente determinadas

antiambiental do governo brasileiro. Os compromissos indicados na nova NDC, analisados a fundo, acabam por revelar que as metas de “redução” a serem cumpridas até 2030 – meta do Acordo de Paris – aumentam a expectativa de emissões de dióxido de carbono pelo país em mais de 400 milhões de toneladas em relação ao compromisso feito na assinatura do acordo em 2015. Ou seja, o país, na contramão dos principais países globais, informa que emitirá mais, e não menos, nos próximos anos⁴².

Sobre isso, o Observatório do Clima⁴³ aponta:

- à resposta global à mudança do clima, todas as Partes deverão realizar e comunicar esforços ambiciosos conforme definido nos Artigos 4º, 7º, 9º, 10, 11 e 13, com vistas à consecução do objetivo deste Acordo conforme estabelecido no Artigo 2º. Os esforços de todas as Partes representarão uma progressão ao longo do tempo, reconhecendo a necessidade de apoiar as Partes países em desenvolvimento na implementação efetiva deste Acordo. // Artigo 4º. [...] 3. A contribuição nacionalmente determinada sucessiva de cada Parte representará uma progressão em relação à contribuição nacionalmente determinada então vigente e refletirá sua maior ambição possível, tendo em conta suas responsabilidades comuns porém diferenciadas e respectivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais. [...] 9. Cada Parte deve comunicar uma contribuição nacionalmente determinada a cada cinco anos de acordo com a decisão 1/CP.21 e quaisquer decisões pertinentes da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Acordo e tendo em conta os resultados da avaliação global prevista no Artigo 14º”. Cf. Brasil, decreto n. 9073, de 5 de junho de 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/y3b43xcp>, acesso em: 5 ago. 2021.
42. Segundo o Plano Amazônia 2021/2022, adotado pela resolução n. 3, de 9 de abril de 2021, do Conselho Nacional da Amazônia Legal – criado pelo decreto n. 10239, de 11 de fevereiro de 2020, após intensas críticas internacionais à falta de controle e de combate ao desmatamento e às queimadas na Amazônia Legal em 2019 –, presidido por Hamilton Mourão, vice-presidente da República, o governo federal pretende “Reduzir até o final de 2022 os ilícitos ambientais e fundiários, particularmente as queimadas e o desmatamento ilegal, aos níveis da *média histórica do PRODES (2016/2020)*”. Cf. Plano Amazônica 2021/2022 (grifo do autor), disponível em: <https://tinyurl.com/5456bt6b>, acesso em: 5 ago. 2021. A média registrada entre 2016 e 2020 pelo Prodes é de cerca de 8,7 mil quilômetros quadrados. Contudo, de acordo com informações do Observatório do Clima, quando o governo Bolsonaro assumiu o poder, em 1º de janeiro de 2019, a média anual do desmatamento era de 7,5 mil quilômetros quadrados. A adoção do padrão de “redução” de 8,7 km², constante do Plano Amazônia 2021/2022, na verdade, significa que o governo assume que, ao final de seu mandato, o nível de desmatamento permitido em sua gestão vai ser 16% maior que quando assumiu. Cf. Greenpeace Brasil *et al.*, *O Plano “Batida em Retirada da” Amazônia 21/22 e o Discurso Ilusionista de Bolsonaro*, [S.l.], 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/8a4t7xe8>, acesso em: 5 ago. 2021.
43. O Observatório do Clima é uma rede de 37 entidades da sociedade civil brasileira, formada em 2002, com o objetivo de discutir as mudanças climáticas no contexto brasileiro, mais es-

A meta proposta pelo Brasil não altera a percentagem de mitigação a que o país se obrigou. Apenas o valor de referência foi alterado – e muito. O Terceiro Inventário Nacional, ao aprimorar a metodologia para as estimativas de emissões decorrentes da utilização do solo no país, acabou por aumentar significativamente as emissões líquidas no ano-base de 2005: de 2,1 bilhões de toneladas de dióxido de carbono equivalente ($gtCO_2e$) para 2,8 bilhões $gtCO_2e$, medidos em potencial de aquecimento global (GWP) [*global warming potential*] e segundo os fatores de emissão do Fifth Assessment Report (AR5) do IPCC [Intergovernmental Panel on Climate Change; em português, Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas].

Aplicando-se os mesmos 43% de redução proposta à meta [de redução] assumida em 2015 a essa base maior, a conclusão é que as emissões em 2030 seriam de 1,6 $gtCO_2e$. Em outras palavras: o compromisso proposto pelo Brasil significa *chegar a 2030 com cerca de 400 milhões de toneladas de dióxido de carbono equivalente a mais do que foi pactuado em 2015*. [...]

O limite de emissões para 2025 também aumentou significativamente: de 1,3 bilhão para 1,76 bilhão de toneladas de dióxido de carbono equivalente, que atualmente significa um passo atrás em relação à NDC previamente assumida. Isso é uma violação ao princípio do não retrocesso do Acordo de Paris.

A mudança de metodologia é [uma prática] normal dentro da UNFCCC [United Nations Framework Convention on Climate Change; em português, Convenção-quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima] e metas nacionais devem sempre considerar os levantamentos mais recentes. Entretanto, de modo a manter o mesmo valor absoluto de emissões indicado em 2015, o Brasil deveria ter ajustado o percentual de redução em sua NDC para 57%. *Ao decidir manter o corte de 43% proposto, o governo brasileiro está, na prática, se comprometendo a se empenhar menos nos grandes esforços de mitigação e com uma meta menos ambiciosa [de redução], do ponto de vista da atmosfera. Isso equivale a uma “manobra fraudulenta”⁴⁴ – um truque contábil, para disfarçar uma situação fiscal instável –, em violação direta com o espírito do Acordo de Paris, que determina os aumentos sucessivos das metas [de redução]⁴⁵.*

pecificamente o aquecimento global. Cf. Observatório do Clima, “Nossa História”, *Oc.eco.br*, [2021], disponível em: <https://tinyurl.com/3afbxchr>, acesso em: 5 ago. 2021.

44. O que nós, aqui no Brasil, chamaríamos, de acordo com o jargão popular consolidado desde 2016, de *pedalada*.

45. Observatório do Clima, *NDC and the Carbon Trick Maneuver: How Brazil Reduced the Ambition of Its*

Em 1991, o cientista brasileiro Carlos Nobre publicou, com uma equipe de pesquisadores, um dos mais citados estudos de simulação do impacto do desmatamento integral da Floresta Amazônica no clima⁴⁶. Os autores do estudo concluíram que, quando a floresta é substituída por pastagens, verifica-se um aumento significativo da temperatura média da superfície – cerca de 2,5° – e uma diminuição da evapotranspiração e da precipitação anuais – redução de 30% e 25%, respectivamente –, além da diminuição do fluxo superficial de água – redução de 20%. Na simulação, ocorria também uma ampliação da duração da estação seca, na porção sul da bacia Amazônica. Em 2003, Nobre e o pesquisador Marcos Oyama apresentaram a hipótese de *savanização* da região amazônica⁴⁷ como resultado da não interrupção do desmatamento e demais ações antrópicas na região⁴⁸, em uma estimativa de que o chamado *ponto de inflexão* ou *ponto de não retorno*⁴⁹

Goals under the Paris Agreement, [S.l.], 10 dez. 2020, pp. 3-4 (tradução nossa, grifos do autor), disponível em: <https://tinyurl.com/5hfdxjbc>, acesso em: 5 ago. 2021.

46. Cf. Carlos A. Nobre, Piers J. Sellers e Jagadish Shukla, “Amazonian Deforestation and Regional Climate Change”, *Journal of Climate*, vol. 4, n. 10, pp. 957-988, out. 1991, disponível em: <https://tinyurl.com/2wnhn4yy>, acesso em: 5 ago. 2021.
47. Há estudos que apontam uma situação mais grave e um cenário de desertificação da região no próximo século.
48. Cf. Antonio Donato Nobre, *El Futuro Climático de la Amazonía: Informe de Evaluación Científica*, São José dos Campos, Articulación Regional Amazónica (ARA)/Centro de Ciencias del Sistema Tierra (ccsr)/Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (Inpe)/Instituto Nacional de Investigaciones de la Amazonia (Inpa), 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/3673dmd5>, acesso em: 5 ago. 2021.
49. Ponto de inflexão é uma expressão conceitual que difere de desaparecimento florestal (*forest dieback*). Ambas as expressões envolvem mudanças drásticas no bioma, passando de floresta a savana, mas representam mecanismos diferentes para que esse processo ocorra. O ponto de inflexão resulta do impacto do desmatamento nos níveis de chuva e o *forest dieback* ocorre em razão do estresse térmico provocado pelo aquecimento global. “O clima úmido que sustenta a Floresta Amazônica [...] resulta da reciclagem de umidade para a atmosfera, por meio da evotranspiração das árvores. Se muita floresta for desmatada, a reciclagem diminui e a frequência de chuvas cai abaixo do total mínimo necessário para sustentar a floresta. Por outro lado, *forest dieback* ocorre em função de uma força externa, associada às mudanças globais do clima. Uma atmosfera mais quente estressa o metabolismo das árvores, intensifica a seca, aumenta o risco de incêndios e eleva a capacidade evaporativa do ar; tudo isso conduz à mudança do bioma”. Cf. Robert Toovey Walker *et al.*, “Avoiding Amazonian Catastrophes: Prospects for Conservation in the 21st Century”, *One Earth*, vol. 1, n. 2, pp. 202-215, 25 out. 2019 (cf. p. 217, tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/ym32pdvf>, acesso em: 5 ago. 2021.

para o processo de savanização da Amazônia se daria quando se alcançasse cerca de 40% de desmatamento da cobertura original da floresta⁵⁰.

O clima da bacia Amazônica já está se transformando em virtude do desmatamento e dos incêndios na região, combinados com o aquecimento global, o que resulta em muito menos chuva, temperaturas mais elevadas e uma estação seca mais longa no limite sul da floresta⁵¹. E não apenas isso. Alterações nos ciclos de chuvas e nos padrões de umidade da Amazônia impactam a disponibilidade de chuvas em todas as áreas de influência dos chamados rios voadores, principalmente nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul do Brasil, bem como na Bolívia, no Paraguai e em parte da Argentina, o que já está ocorrendo.

Em 2018, Carlos Nobre e o biólogo Thomas E. Lovejoy revisaram, com base nos padrões atuais de desmatamento, queimadas e alterações climáticas, o ponto de inflexão e concluíram que a situação atual é muito pior. Isso significa que a floresta pode estar irremediavelmente comprometida e em curso de savanização em um futuro muito mais próximo, com o alcance de 20% a 25% de desmatamento da cobertura original⁵². Considerando que o desmatamento da Floresta Amazônica, como vimos anteriormente, já consumiu cerca de 17,8% de sua cobertura original, de acordo com Nobre e Lovejoy, estaríamos entre cerca de 3% a 8% do chamado ponto de não retorno para o processo de savanização da floresta. No ritmo atual de desmatamento, esse patamar pode ser alcançado em menos de quinze anos.

De acordo com esses pesquisadores:

A gravidade das secas de 2005, 2010 e 2016 poderia representar as primeiras oscilações desse ponto de inflexão ecológico. Esses eventos, juntamente com as cheias severas de 2009, 2012 (e 2014, na parte sudeste da Amazônia), sugerem

50. Segundo o estudo, isso seria atingido até 2050, se a devastação na floresta não fosse interrompida.

51. Cf. Shanna Hanbury, “Amazônia Está Mais Perto de se Tornar Savana; Soluções São Incertas”, *Ecoa Uol*, 27 maio 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/eefw9uv4>, acesso em: 5 ago. 2021.

52. Cf. Thomas E. Lovejoy e Carlos Nobre, “Amazon Tipping Point”, *Science Advances*, vol. 4, n 2, artigo eaat2340, 21 fev. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/74f2w7bj>, acesso em: 5 ago. 2021.

que o sistema como um todo está oscilando. Nas últimas duas décadas, a temporada seca nas partes sul e oeste da Amazônia tem aumentado. Fatores em larga escala, tais como o aquecimento da superfície do mar no Atlântico Norte tropical, também parecem estar relacionados com as mudanças em terra.

[...] O ciclo hidrológico da Amazônia é fundamental para o bem-estar humano no Brasil e em seu entorno sul-americano⁵³.

Nobre ainda aponta que o “que previmos antes agora está sendo observado na vida real. Não é mais uma previsão teórica sobre o futuro”⁵⁴.

Uma pesquisa publicada em março de 2021 na revista *Frontiers in Forests and Global Change* indica que a Floresta Amazônica está, por causa das ações humanas, deixando de ser um reservatório e uma coletora de dióxido de carbono e se tornando uma emissora desse gás – e de outros gases do efeito estufa – para a atmosfera⁵⁵. Essa constatação é ratificada também por um estudo recente de pesquisadores do Inpe que identificou diversas regiões da Floresta Amazônica que, atualmente, em razão de desmatamento, queimadas e degradação decorrente desses fatores, atuam como fontes de emissão de dióxido de carbono para a atmosfera, em vez de serem absorventes e reservatórios desse gás⁵⁶.

Soberania *versus* internacionalização

Sempre que se fala sobre Amazônia e as preocupações nacionais e internacionais em relação à sua preservação, aflora a inevitável dicotomia sobre

53. *Idem* (tradução nossa).

54. Shanna Hanbury, “O Ponto de Inflexão Chegou, é Agora’, Alertam Especialistas”, *Mongabay*, 23 dez. 2019 (trad. Nina Jacomini), disponível em: <https://tinyurl.com/rhjafc8>, acesso em: 5 ago. 2021.

55. Cf. Kristofer Covey *et al.*, “Carbon and Beyond: The Biogeochemistry of Climate in a Rapidly Changing Amazon”, *Frontiers in Forests and Global Change*, 11 mar. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/ebbnh58>, acesso em: 5 ago. 2021.

56. Cf. Luciana V. Gatti *et al.*, “Amazonia as a Carbon Source Linked to Deforestation and Climate Change”, *Nature*, vol. 595, pp. 388-393, 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/6w826mpp>, acesso em: 5 ago. 2021.

seu caráter *internacional*, em conflito com a noção tradicional de soberania dos países que abrigam partes da floresta. Essa discussão ocorre principalmente no Brasil, país que abriga a maior parcela do bioma Amazônia, e sempre acompanhou qualquer abordagem do tema, principalmente e de modo mais marcante a partir de 1930, período do governo ditatorial de Getúlio Vargas. Boa parte da construção dessa dicotomia se deve à visão das Forças Armadas brasileiras de que, se deixado intocado, o vasto território da floresta poderia ser ocupado por potências invasoras estrangeiras.

Durante muito tempo, a preocupação nacional com a Amazônia foi majoritariamente orientada por dois eixos marcantes: a exploração econômica de seus recursos naturais e a ideia de que a floresta seria uma imensa área inabitada e desguarnecida. Essas perspectivas embasaram diversos projetos de colonização, da Marcha para o Oeste, do governo Vargas (1930-1945), à política do Integrar para Não Entregar⁵⁷, da ditadura civil-militar mais recente (1964-1985). Tais medidas, justificadas pelos preceitos de segurança nacional e preservação da soberania⁵⁸, produziram, além de ocupação

57. “[...] A ideia inicial era vencer a floresta e povoar as porções desconhecidas – e habitadas apenas por índios – da Amazônia brasileira. Sob o slogan nacionalista: ‘integrar para não entregar’, também é desta época a abertura de estradas que cortaram a Amazônia de norte ao sul – Cuiabá-Santarém (BR-163) e de leste a oeste – Transamazônica (BR-230). Cidades com nomes curiosos, como: Sinop (Sociedade Imobiliária Noroeste do Paraná), Porto dos Gaúchos, Nova Maringá e Porto Alegre do Norte, explicam as origens de seus fundadores. // Mas, justamente esse desenvolvimento proposto pelos militares, também é apontado como o início da destruição da floresta. Atraídos pela promessa de terras baratas e riquezas, milhares de colonos chegavam com suas famílias vindos do sul e alguns do sudeste do país.” Cf. “Integrar para Não Entregar”, *wwf*, 16 jun. 2006, disponível em: <https://tinyurl.com/4kdbkvyu>, acesso em: 5 ago. 2021.

58. Aparentemente, o governo Bolsonaro ainda reza o missal das décadas de 1960 e 1970, ainda que encapado com cores novas. O Conselho Nacional da Amazônia Legal (Cnal), criado em 2020, em reunião ocorrida em 3 de novembro de 2020, criou uma série de medidas de integração de políticas públicas para a região, ainda fazendo referência à “cobiça internacional” e adotando medidas para o aumento da militarização da Amazônia. Segundo o Observatório do Clima: “Assume-se tábula rasa nesse sentido [de não fazer nenhuma referência a planos e políticas públicas recentes e bem-sucedidas, mas de outros governos] e se usam como fundamento perspectivas conspiratórias de seis décadas atrás ou mais, com afirmações no sentido de que o Brasil possui recursos estratégicos para as potências hegemônicas (incluindo a China na lista), que estamos num tipo de ‘guerra’ e que os ambientalistas são inimigos da pátria com planos secretos em conluio com as potências internacionais, mormente as europeias. Há des-

desordenada, baseada em concessões de terras públicas e diversos tipos de subsídios governamentais, uma imensa devastação ambiental, que causou a derrubada de milhões de hectares da floresta para abertura de rodovias, construção de megaprojetos de infraestrutura, criação de cidades e outros projetos implementados ou apoiados por governos estaduais e pelo governo federal⁵⁹.

Ao longo das últimas décadas do século xx⁶⁰, o desmatamento e a devastação consumiram, em média, cerca de 20 mil quilômetros quadrados de floresta anualmente, e a fronteira agrícola transformou aproximadamente 800 mil quilômetros quadrados de floresta em lavouras e pastagens⁶¹. Além da derrubada da floresta, os movimentos de colonização da região amazônica devastaram e deslocaram milhares de indígenas.

A discussão sobre o caráter internacional ou nacional da Amazônia brasileira ganhou novos contornos e ressuscitou antigos discursos nacionalistas em 2019, quando o presidente francês Emmanuel Macron, na abertura

taque para a água doce como recurso estratégico – e, portanto, objeto de cobiça – e da bacia amazônica como maior sistema hidrográfico do planeta, não se explicando como os interesses estrangeiros se apossariam desse recurso específico. // A doutrina da segurança nacional marca os documentos divulgados, com priorização de ações de interesse do Ministério da Defesa e citações ao monitoramento das fronteiras (as quais, cabe lembrar, só coincidem com o arco do desmatamento na Amazônia em alguns pontos). [...] // Na perspectiva do documento, a economia e estratégias devem ser pautados pela lógica e pela política dos militares, aos moldes do que proporia o general Góes Monteiro, ministro da guerra de Vargas. Trata-se de um plano para lançar as bases da militarização da Amazônia, sob a coordenação e para consolidação política do Cnal, não de um plano de prevenção e combate ao desmatamento e à degradação ambiental no bioma”. Cf. Márcio Astrini, Suely Araújo e Claudio Angelo, *O “Plano Mourão”: Um Rascunho para a Militarização da Amazônia – Análise das Propostas Apresentadas pelo Conselho Nacional da Amazônia Legal*, [S.l.], Observatório do Clima, 2020, p. 3 (grifo dos autores), disponível em: <https://tinyurl.com/26vcknab>, acesso em: 5 ago. 2021.

59. Cf. Fabrícia Peixoto, “Linha do Tempo: Entenda como Ocorreu a Ocupação da Amazônia”, *BBC News Brasil*, 22 jul. 2009, disponível em: <https://tinyurl.com/pj8xx888>, acesso em: 5 ago. 2021.

60. Na verdade, as taxas de desmatamento anual só começaram a cair drasticamente a partir de 2004, durante o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, ainda que, em termos de proteção ambiental, se mantivessem altos. E permaneceram em queda contínua até 2014, voltando a subir a partir de 2015, com significativo aumento em 2019, primeiro ano do governo Bolsonaro (ver gráfico deste capítulo).

61. Cf. Robert Toovey Walker *et al.*, *op. cit.*, 25 out. 2019.

da reunião de cúpula do Grupo dos Sete (G7) daquele ano, declarou, em função do assombro mundial em relação à quantidade e à intensidade dos incêndios florestais que consumiam a floresta, que a Amazônia é o “nosso bem comum”. Destacou ainda que lançaria, naquela reunião:

[...] uma mobilização de todas as potências que estão aqui, em parceria com os países da Amazônia, para investir na luta contra os incêndios que estão em curso e ajudar o Brasil e todos os outros países que são atingidos. Depois, investir no reflorestamento e permitir aos povos autóctones, às ONGs, aos habitantes desenvolverem atividades preservando a floresta, que nós precisamos [...] [a Amazônia] é um tesouro de biodiversidade e um tesouro para o nosso clima, graças ao oxigênio que ela emite e ao carbono que ela captura⁶².

O presidente francês chegou a aventar a possível necessidade de discutir um “estatuto internacional” para a Amazônia, o que acirrou ainda mais os ânimos que cercam a gestão da região e suas mazelas. As falas de Macron incentivaram a produção das mais diversas manifestações do presidente brasileiro, de declarações esbravejantes acerca da soberania irrestrita do Brasil sobre a “nossa” Amazônia a demonstrações variadas de ausência de decoro no exercício do cargo de presidente da República, incluindo publicações em redes sociais de comentários jocosos e depreciativos, dignos de um aluno de ensino fundamental, em relação à primeira-dama francesa⁶³.

Paixões e interesses políticos à parte, é necessário que a análise do tema seja feita de um ponto de vista racional e técnico.

Em primeiro lugar, a questão deve ser encarada pelas duas perspectivas que a compõem. A maior parte da Floresta Amazônica está dentro das fronteiras brasileiras e, portanto, submetida à sua jurisdição soberana. En-

62. “Para Macron, Amazônia é ‘Bem Comum’ e Pedre ‘Mobilização de Potências’ contra Desmatamento”, *G1*, 24 ago. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/84jwaz28>, acesso em: 5 ago. 2021. A agenda daquela reunião do Grupo dos Sete (G7) incluiu a questão do desmatamento e dos incêndios na Amazônia. Cf. “Amazônia, Rússia, Economia Global; Veja o que Será Discutido no G7, que Começa Neste Sábado, na França”, *G1*, 24 ago. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/thh3hhew>, acesso em: 5 ago. 2021.

63. Cf. *Macron Reage a Post de Bolsonaro sobre Esposa*, Brasil, Band Jornalismo, 27 ago. 2019 (5 min), disponível em: <https://tinyurl.com/2yc96cpd>, acesso em: 5 ago. 2021.

tretanto, assim como todos os ecossistemas do planeta, mas em uma escala muito maior, a região fornece serviços ambientais fundamentais para o equilíbrio climático, o ciclo hidrológico e o equilíbrio ambiental de todo o planeta. Ou seja, a degradação e a devastação da Floresta Amazônica, principalmente o desmatamento de sua cobertura florestal, não afetam unicamente o Brasil como também impactam profundamente o equilíbrio climático e, assim, a vida de todo o planeta. Por isso, não é exagero nem conspiração, muito menos “imperialismo”, afirmar que, no sentido ambiental global, a Floresta Amazônica, seus serviços ambientais e sua preservação e conservação são, sim, *um interesse comum de toda a humanidade*⁶⁴.

É preciso considerar também que, por estar localizada em território brasileiro, a maior parte da floresta está sob a soberania e a jurisdição do Brasil. Assim, sua gestão, conservação e proteção competem ao país. Entretanto, o exercício da soberania estatal, hoje, não deve ser realizado sob o modelo westfaliano de um poder irrestrito e inquestionável, mas em sua dimensão contemporânea de poder estatal limitado por compromissos e obrigações internacionais livremente assumidos pelo país perante a sociedade internacional. Portanto, ainda que soberano, o Brasil tem, muito além de jurisdição plena sobre a porção da Amazônia que se encontra dentro de suas fronteiras, a *obrigação* de pautar suas decisões governamentais em relação à Amazônia de acordo com os parâmetros dos compromissos

64. Aqui é importante fazer algumas considerações adicionais. Dizer que a Amazônia, principalmente sua preservação, proteção e regeneração, é *interesse comum da humanidade* não é o mesmo que dizer que seria *patrimônio comum da humanidade*, que possui conceito e regime jurídico totalmente distintos. O interesse comum para a humanidade reside justamente na importância da floresta para a manutenção do equilíbrio hídrico, climático e ambiental do planeta, o que traz implicações à vida de todos os seres humanos. Além desse significado, a Floresta Amazônica já teve algumas porções de sua grande extensão expressamente declaradas pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco; do inglês, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) como patrimônio mundial natural, nos termos estabelecidos pela Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1972 (promulgada no Brasil pelo decreto n. 80978, de 12 de dezembro de 1977), que, inclusive, reforça o caráter soberano da gestão dos países em que se localizam os sítios declarados, englobando valores adotados pela convenção, e elenca as formas de cooperação internacional. Cf. Brasil, decreto n. 80978, de 12 de dezembro de 1977, disponível em: <https://tinyurl.com/cmuh4tmc>, acesso em: 5 ago. 2021.

internacionais assumidos, principalmente por se tratar de um bioma fundamental para o equilíbrio ambiental do planeta.

Se pudéssemos fazer uma analogia com uma figura jurídica, o Brasil seria o “proprietário”, da porção brasileira da Floresta Amazônica, mas o “exercício dos direitos de propriedade” e a “propriedade” em si devem cumprir sua “função social” global, com base em preceitos “constitucionais”. Quer dizer, ao estabelecer políticas públicas em relação à Floresta Amazônica⁶⁵, no exercício de sua soberania, o Brasil não pode agir em desacordo com os compromissos internacionais que assumiu, e esses compromissos, hoje, são pautados por valores fortemente arraigados da sociedade internacional, incluindo proteção da dignidade humana, proteção e preservação ambiental e proteção do clima para as presentes e futuras gerações⁶⁶.

Da mesma forma que o conceito de *propriedade* evoluiu do exercício exclusivo e absoluto sobre o bem para a necessidade de exercer essas prerrogativas segundo valores comuns a toda a comunidade, o conceito de *soberania* nas relações internacionais evoluiu do parâmetro westfaliano para uma noção de exercício de poder estatal balizado pelos valores da comunidade internacional. Atualmente, e principalmente em função da atual emergência climática, um país não pode simplesmente alegar *exercício de soberania* para violar frontalmente seus compromissos e obrigações internacionais nem pautar sua atividade estatal em direção oposta às preocupações internacionais. O argumento da velha *razão de Estado* não cabe mais nas relações internacionais contemporâneas.

Obviamente, a complexidade da questão não está apenas nesse ponto. É inegável que, por detrás de algumas críticas e manifestações de alguns países e organizações internacionais, existem poderosos interesses econômicos e comerciais, tanto em relação às riquezas que a Amazônia abriga

65. Inclui também qualquer outro tema com o qual esteja internacionalmente comprometido.

66. Cf., por exemplo, a resolução 75/217 (A/RES/75/217), de 21 de dezembro de 2020, da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), disponível em: <https://tinyurl.com/k4zpd76y>, acesso em: 5 ago. 2021. Desde 1988, a ONU reconhece a obrigação de todos os seus membros em relação à adoção de medidas que visam garantir a preservação do clima para as presentes e futuras gerações.

como em relação a alguns dos principais ativos da balança comercial brasileira, como a soja e a carne bovina.

Essa dimensão não pode ficar à margem da discussão em torno da preservação da Amazônia Legal. Contudo, do mesmo modo que não são todas as preocupações ambientais internacionais que mascaram interesses comerciais e/ou econômicos, não é todo argumento ufanista que visa à proteção da floresta. É preciso cautela, ponderação e, principalmente, bom senso para separar os argumentos cínicos dos verdadeiros.

Desmatamento da Amazônia e direito internacional: implicações para o Brasil

Não se pode utilizar o argumento da soberania estatal sobre a Amazônia para sustentar práticas destrutivas, predatórias e altamente irracionais do ponto de vista ambiental. Tampouco é possível defender uma postura ultranacionalista diante da destruição da floresta, em flagrante violação das próprias obrigações constitucionais⁶⁷ e de diversas obrigações internacionais.

67. “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: // [...] // vi – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; // vii – redução das desigualdades regionais e sociais; // [...] // Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. // § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: // i – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; // ii – preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; // iii – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; // [...] // § 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto

Para ficar apenas em um exemplo, o Acordo de Paris na UNFCCC⁶⁸, firmado em 2015, é atualmente o compromisso internacional mais ambicioso e de maior adesão em relação ao combate às mudanças climáticas e aos seus efeitos negativos⁶⁹. Ao reforçar a implementação da UNFCCC, busca-se fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima, no contexto do desenvolvimento sustentável e dos esforços de erradicação da pobreza, incluindo:

- manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2° em relação aos níveis pré-industriais e envidar esforços para limitar esse aumento da temperatura a 1,5° em relação aos níveis pré-industriais, reconhecendo que isso reduziria significativamente os riscos e os impactos da mudança do clima;
- aumentar a capacidade de adaptação aos impactos negativos da mudança do clima e promover a resiliência à mudança do clima e o desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa, de uma maneira que não ameace a produção de alimentos; e

ao uso dos recursos naturais.” Cf. Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, disponível em: <https://tinyurl.com/vaxnr6ee>, acesso em: 5 ago. 2021.

68. Promulgado no Brasil pelo decreto n. 9 073, de 5 de junho de 2017.

69. Além do Acordo de Paris, o Brasil é signatário de todos os principais tratados e convenções relacionados à proteção ambiental e ao combate às mudanças climáticas, no âmbito global e regional, como a Convenção-quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (promulgada pelo decreto n. 2 652, de 1º de julho de 1998), a Convenção sobre Diversidade Biológica (promulgada pelo decreto n. 2 519, de 16 de março de 1998) e o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Protocolo de São Salvador (promulgado pelo decreto n. 3 321, de 30 de dezembro de 1999). Além disso, o país está submetido a uma série de decisões e resoluções dos diversos organismos internacionais multilaterais de que faz parte. Cf. Brasil, decreto n. 2 652, de 1º de julho de 1998, disponível em: <https://tinyurl.com/kx5yctsp>, acesso em: 5 ago. 2021; *idem*, decreto n. 2 519, de 16 de março de 1998, disponível em: <https://tinyurl.com/fd4xx5kz>, acesso em: 5 ago. 2021; *idem*, decreto n. 3 321, de 30 de dezembro de 1999, disponível em: <https://tinyurl.com/3r992f2e>, acesso em: 5 ago. 2021.

- tornar os fluxos financeiros⁷⁰ compatíveis com uma trajetória rumo a um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa e resiliente à mudança do clima⁷¹.

De acordo com as disposições do Acordo de Paris, os Estados-partes devem adotar medidas para conservar e fortalecer, conforme o caso, sumidouros e reservatórios de gases de efeito estufa, inclusive florestas. Os membros do acordo reconhecem que a adaptação é um desafio global, enfrentado por todos, com dimensões locais, subnacionais, nacionais, regionais e internacionais; também é um componente fundamental da resposta global a longo prazo, para a qual contribui ainda, com relação à mudança climática, com o objetivo de proteger as populações, os meios de subsistência e os ecossistemas.

70. Em 2017, em função dessa meta do Acordo de Paris, foi criada a Network of Central Banks and Supervisors for Greening the Financial System (NGFS), uma rede internacional que agrega atualmente os bancos centrais de 95 países e organizações regionais – entre eles, África do Sul, Albânia, Alemanha, Armênia, Austrália, Bélgica, Brasil, Banco Central Europeu (BCE), Banco Central dos Estados da África do Oeste (BCEAO), Camboja, Canadá, Chile, China, Chipre, Cingapura, Colômbia, Coreia do Sul, Costa Rica, Croácia, Dinamarca, Emirados Árabes Unidos (Abu Dhabi), Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Filipinas, Finlândia, França, Geórgia, Grécia, Hungria, ilhas Maurício, ilhas Seichelles, Índia, Indonésia, Inglaterra, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Macedônia, Malásia, Malta, Marrocos, México, Nova Zelândia, Países Baixos, Paraguai, Portugal, Romênia, Rússia, Sérvia, Suíça, Tailândia, Trinidad e Tobago, Tunísia, Ucrânia e Uruguai – e quinze observadores – incluindo Banco Asiático de Desenvolvimento (BASD), Banco de Compensações Internacionais (BSB), Comitê da Basileia para Supervisão Bancária, Banco Europeu de Investimento (BEI), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos (OCDE) e Banco Mundial (BM). O objetivo da rede internacional de bancos centrais é colaborar com o fortalecimento da resposta global exigida pelo Acordo de Paris e aumentar o papel do sistema financeiro, no contexto do desenvolvimento sustentável, na gestão dos riscos e na mobilização do capital para investimentos sustentáveis e de baixo carbono.

71. Ver item 1 do artigo 2º da convenção. No item 2 do mesmo artigo, o acordo estabelece os princípios de responsabilidade comum, porém diferenciada, principal elemento de gradação das exigências da convenção e do Acordo de Paris, de equidade em relação aos diferentes níveis de desenvolvimento e capacidade econômicos e de contribuição individual para o aquecimento global: “2. Este Acordo será implementado de modo a refletir equidade e o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas e respectivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais”. Cf. Brasil, decreto n. 9 073, de 5 de junho de 2017.

Portanto, todos os fatores que implicam o agravamento, a aceleração ou ainda o impedimento do alcance de metas de redução de emissão de gases, de mitigação e de limitação do aumento da temperatura global, como a conservação da biodiversidade, a preservação das florestas e dos demais biomas, a ampliação de sumidouros e reservatórios de carbono, entre outros, são também de interesse coletivo e comum de toda a humanidade. Não se trata de suprimir a soberania de um país ou território, mas de determinar seu exercício de forma compatível com os compromissos internacionais assumidos e com os valores, princípios e propósitos que regem contemporaneamente as relações internacionais e que devem ser seguidos para reverter a trajetória, até aqui implacável, de alteração do clima global e das condições de equilíbrio ambiental do planeta.

Mesmo se considerarmos a questão do desmatamento da Amazônia e da reversão dos padrões de proteção e preservação ambientais de um ponto de vista estritamente estoico e economicista, o atual estágio de agravamento e aceleração do desmatamento e da devastação florestal da região e de outros biomas, em virtude das ações do governo Bolsonaro nessa seara, pode comprometer profundamente a sobrevivência econômica e o desenvolvimento do país. O comportamento ambiental atual do Brasil pode afastar investimentos cruciais para a retomada do crescimento econômico, prejudicar a imagem do país e de seus produtos no mercado internacional e acarretar o agravamento do empobrecimento do país e de sua população, comprometendo ainda mais a imagem internacional⁷².

72. “O nível de capacidade estatal é crucial para a condição do desenvolvimento econômico a longo prazo. Uma característica fundamental da capacidade estatal é a habilidade de assumir compromissos sólidos, mesmo diante de grupos de pressão poderosos. Isso é especialmente importante quando um governo concede anistias ou isenções. Com compromissos de baixa credibilidade, a chance de comportamentos oportunistas aumenta, conduzindo a políticas públicas menos eficientes. À medida que os indivíduos tomam consciência da fraqueza do Estado, tornam-se mais refratários a assumir riscos ou a obedecer a lei, confiantes de que pressões futuras farão o governo conceder mais anistias. Portanto, a habilidade do governo de firmar compromissos críveis é de fundamental importância no estabelecimento da regulação ambiental. Muitos países em desenvolvimento possuem baixa qualidade ambiental e capacidade estatal fraca. Logo, compreender a relação entre a capacidade estatal, pela óptica do estabelecimento de compromissos críveis, e a regulação ambiental pode ajudar a alcançar ganhos substanciais em bem-estar social.” Cf. André Albuquerque Sant’Anna e Lucas Costa,

Pode, inclusive, significar um risco futuro de sanções internacionais mais sérias a serem adotadas pelo Conselho de Segurança da ONU⁷³.

Cada vez mais a questão ambiental e o desafio de reversão dos efeitos nocivos das mudanças climáticas vêm permeando as discussões políticas internacionais e se impondo em setores tradicionalmente refratários ou infensos à questão. Países outrora radicalmente contrários à adoção de medidas conjuntas e ao comprometimento com mudanças profundas em suas respectivas matrizes energéticas e plantéis industriais vêm alterando suas posições políticas para aceitar a conclusão inevitável de que o planeta caminha rumo à devastação completa, caso os padrões de produção e de consumo da humanidade não sejam profundamente alterados⁷⁴.

Na contramão das ações do governo Bolsonaro, Xi Jinping, presidente da China, declarou, na abertura da sessão de 2021 da Assembleia Geral da ONU, que o país vai atingir sua meta de redução de emissões de dióxido de carbono, com base no Acordo de Paris, antes de 2030 e alcançar a neutralidade de emissões de carbono até 2060⁷⁵.

A utilização do contra-argumento de que as críticas que o Brasil recebe contra sua atual postura ambiental são falaciosas e escondem a intenção de prejudicar os produtos brasileiros no exterior, não passando de justificativa

“Environmental Regulation and Bail Outs Under Weak State Capacity: Deforestation in The Brazilian Amazon”, *Ecological Economics*, vol. 186, artigo 107071, ago. 2021 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/n96azreu>, acesso em: 5 ago. 2021.

73. Sobre essa questão, cf. João Alberto Alves Amorim, *A ONU e o Meio Ambiente: Direitos Humanos, Mudanças Climáticas e Segurança Internacional no Século XXI*, São Paulo, Atlas, 2015.
74. Os Estados Unidos e a China, por exemplo, divulgaram um comunicado conjunto, em 17 de abril de 2021, que parte da seguinte afirmação: “Os Estados Unidos e a China estão empenhados em cooperar entre si e com outros países para enfrentar a crise climática, que deve ser enfrentada com a seriedade e a urgência que ela exige. Isso inclui tanto o aprimoramento de suas respectivas ações como a cooperação em processos multilaterais, incluindo a Convenção-quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e o Acordo de Paris”. Cf. us Department of State, “us-China Joint Statement Addressing the Climate Crisis”, *State.gov*, 17 abr. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/bcn2ppk4>, acesso em: 5 ago. 2021.
75. Cf. Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, “Statement by H.E. Xi Jinping President of the People’s Republic of China at the General Debate of the 75th Session of The United Nations General Assembly”, *Fmprc.gov.cn*, 22 set. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/38w6tfs8>, acesso em: 5 ago. 2021.

para impor barreiras não tarifárias às exportações, não afasta nem justifica – ainda que esse contra-argumento tenha de ser considerado e avaliado, de acordo com os parâmetros da razoabilidade – a negligência das ações governamentais, o estímulo à devastação ambiental, ao desmatamento e à invasão de terras indígenas ou o desmantelamento das estruturas administrativas e legais de proteção e preservação do meio ambiente e de repressão e punição dos infratores.

Apontar possíveis intenções escusas nos países estrangeiros não afasta a incontestável política de destruição e desmatamento que vem sendo implementada no país, de modo proposital e em escala crescente, desde 2019. Tais acusações mostram-se ineficazes, em especial, quando são feitas desacompanhadas de dados empíricos e indícios elementares, servindo apenas de demonstração de uma postura infantilizada e patética cujo objetivo é apenas tentar levantar – com o perdão da expressão – uma *cortina de fumaça* diante do cenário catastrófico e irresponsável em que se encontra a atual gestão de políticas ambientais brasileiras, em flagrante violação de todos os seus compromissos e obrigações internacionais.

Autoritarismo, liderança carismática e uso instrumental do Estado nos populismos latino-americanos (séculos XX e XXI)¹

WAGNER PINHEIRO PEREIRA²

V. Exa. sabe que governei durante vinte anos e deles tirei poucos resultados certos: 1^a) A América é ingovernável para nós; 2^a) aquele que serve a uma revolução ara no mar; 3^a) a única coisa que se pode fazer na América é emigrar; 4^a) este país cairá infalivelmente em mãos da multidão desenfreada, para depois passar a pequenos tiranos quase imperceptíveis, de todas as cores e raças; 5^a) devorados por todos os crimes e extintos pela ferocidade, os europeus não se dignarão a nos conquistar; 6^a) se fosse possível que uma parte do mundo voltasse ao caos primitivo, este seria o último período da América.

[...] V. Exa. verá que todo o mundo vai se entregar à torrente da demagogia, e desgraçados dos povos! E desgraçados dos governos!

SIMÓN BOLÍVAR³

1. Faço um agradecimento especial ao amigo Christian Wodson, que me auxiliou na coleta de referências bibliográficas fundamentais para o desenvolvimento do tema investigado neste capítulo.
2. Historiador e professor de História da América Contemporânea e História da Arte e da Cultura da Mídia no Instituto de História (IH) e no Instituto de Relações Internacionais e Defesa (Irid), ambos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Coordenador científico da Cátedra José Bonifácio da Universidade de São Paulo (USP), de 2017 a 2019. Coordenador do Laboratório de História, Cinema e Audiovisualidades (LHISCA) e editor-chefe da *Revista Poder & Cultura*.
3. Simón Bolívar, “Carta ao General Juan José Flores (Barranquilla, 9 de Novembro de 1830)”, em Manoel Lelo Bellotto e Anna Maria Martinez Corrêa, *Simón Bolívar: Política*, São Paulo, Ática, 1983, p. 190. A versão integral da carta original em espanhol encontra-se disponível em: <https://tinyurl.com/ynaw72t7>, acesso em: 10 ago. 2021.

Introdução

A carta de Simón Bolívar (1783-1830) ao general Juan José Flores (1800-1864), escrita no dia 9 de novembro de 1830, em Barranquilla, Colômbia, um pouco antes de sua morte em Santa Marta, também na Colômbia, é considerada pelos historiadores uma espécie de “testamento político” do “libertador da América hispânica”. Doente e cansado, Bolívar despediu-se deste mundo extremamente frustrado, desencantado e esgotado, quase à beira da depressão e profetizando que a América era ingovernável. Segundo ele, não havia outro destino possível a não ser cair em mãos de governos tirânicos e criminosos, dominados pela demagogia, que impossibilitariam o avanço da região em termos políticos, econômicos e sociais, obrigando, por fim, os povos latino-americanos a emigrar da América.

De acordo com a historiadora brasileira Fabiana de Souza Fredrigo:

À primeira vista, muito rapidamente, pode-se concluir que o caminho das análises de Simón Bolívar sobre a América traça uma linha contínua que, ao invés de ascendente, é descendente. Uma primeira leitura do epistolário pode encaminhar à percepção de que Bolívar passou, no que se referia às suas previsões sobre a América do entusiasmo e da convicção à amargura e ao desencanto. Esse caminho nada progressivo, foi tomado pela historiografia e, em grande medida, contribuiu para que se assentassem preconceitos em torno dos projetos (passados e futuros) para a América. Para essa leitura, a “América seria ingovernável”, posto que os projetos políticos modernos, associados à matriz liberal, não faziam mais do que “arar no mar”. É expressivo dessa construção de sentido historiográfico o fato de que, depois da Carta da Jamaica (1815), a chamada “carta profética”, os trechos de uma epístola escrita para o General Juan Flores, após o assassinato de Sucre, tornaram-se um dos mais conhecidos e divulgados escritos de Simón Bolívar. Essa carta foi tão insistentemente citada que até mesmo os que pouco contato têm com os escritos de Simón Bolívar a guardam como uma referência. Enfim, os termos dessa missiva ocuparam um lugar na memória política e social latino-americana⁴.

4. Fabiana de Souza Fredrigo, *Guerras e Escritas: A Correspondência de Simón Bolívar (1799-1830)*, São Paulo, Editora Unesp, 2010, pp. 173-174.

A história da América Latina do século XIX ao XXI parece realmente atestar concretamente a visão pessimista de Bolívar, pois está condenada ao círculo vicioso do autoritarismo. Caudilhismos, revoluções, populismos, ditaduras militares e neopopulismos fazem parte da vida cotidiana latino-americana, causando imensos estragos e acentuando um cenário de crise democrática, instabilidade econômica e barreira ao exercício pleno da cidadania.

De todos os graves males que assolam a América Latina, o fenômeno político-econômico do populismo é, indubitavelmente, o mais presente e contínuo na história dos povos latino-americanos. De acordo com a análise interpretativa da teoria da modernização proposta pelo sociólogo italiano Gino Germani, os populismos latino-americanos surgiram como um fenômeno típico da passagem da sociedade tradicional, arcaica ou rural, para a sociedade moderna, urbana ou industrial⁵. As políticas de massas populistas na América Latina estão ligadas ao crescimento e à diversificação das sociedades e das economias latino-americanas entre as décadas de 1930 e 1950. Configuraram-se como movimentos modernizadores que mobilizaram parcelas significativas das classes populares em diversos países, caracterizados como uma expressão política de caráter nacional-popular ou mesmo nacional-desenvolvimentista. Sua forma política foi, então, qualificada pelo termo *populismo*.

A “teoria da modernização” obteve grande aceitação na América Latina, pois sua visão interpretativa do populismo como um fenômeno político que surge a partir do cenário de transição de uma sociedade tradicional (rural) para uma sociedade moderna (urbana) destacava a importância central do processo de modernização e do papel dos “novos trabalhadores migrantes do interior”, que mudaram para os grandes centros urbanos e se tornaram os “novos operários”, desprovidos completamente de uma consciência político-ideológica. Estes ficaram, assim, entregues à mercê do poder de sedução e persuasão dos líderes populistas autori-

5. Gino Germani, *Política e Sociedade numa Época de Transição: Da Sociedade Tradicional à Sociedade de Massas*, trad. Eurico de Lima Figueiredo e José Jeremias de Oliveira Filho, São Paulo, Mestre Jou, 1973.

tário-carismáticos, que sinalizavam que seriam os salvadores da pátria e que lhes dariam as condições necessárias para uma vida digna. Todavia, o historiador brasileiro Norberto Ferreras critica tal visão interpretativa nos seguintes termos:

A crítica mais forte é que essa transição se produz de forma anômala e disfuncional. Produzindo-se uma falta de sincronia no processo de modernização, os países teriam uma parte da sociedade modernizada e a outra atrasada, do ponto de vista geográfico, econômico ou social. Numa haveria uma sociedade dividida por classes, na outra uma sociedade hierárquica e assim por diante. Porém, isso não implica uma exclusão mútua; ambas as sociedades estariam imbricadas e, portanto, as assimetrias se fariam insustentáveis a não ser pela via da dominação de uma sociedade sobre a outra. A dominação estaria representada pelo *populismo*, que teria componentes da sociedade tradicional, com a liderança carismática e autoritária, a dominação das classes inferiores, e componentes inovadores, como o confronto com os setores aristocráticos, não como um conflito de classes, mas como um conflito popular e plebeu⁶.

Apesar de ser um tema amplamente estudado por historiadores, sociólogos, cientistas políticos, economistas, psicólogos e comunicólogos de vários países do mundo, os debates acerca das políticas de massas populistas estão entre os mais polêmicos e passionais e, ao mesmo tempo, complexos e contraditórios, já que essa forma de governo levou tanto seus seguidores e admiradores como seus opositores e críticos do terreno das disputas políticas para a esfera dos debates acadêmicos e para a exposição – quase sempre com sentido pejorativo e carregada de juízo de valor – na mídia contemporânea. Discute-se muito e, talvez, compreende-se pouco sobre o fenômeno da política de massas populista. Afinal, segundo afirma a historiadora Angela de Castro Gomes, “escrever sobre o populismo no Brasil será sempre um risco. Por incompletude ou por ‘má’ compreensão,

6. Norberto Ferreras, “A Sociedade de Massas: Os Populismos”, em Cecília Azevedo e Ronald Raminelli (orgs.), *História das Américas: Novas Perspectivas*, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2011, p. 220 (grifo do autor).

por adesão ou por rejeição, o texto será alvo fácil para críticas de todas as espécies”⁷.

De qualquer forma, no entanto, das origens do populismo no século XIX aos chamados neopopulismos contemporâneos do século XXI, a trajetória histórica e interpretativa desse fenômeno político-econômico merece ser resgatada para que se possam compreender as razões de incontáveis e diferenciados olhares, bem como suas heranças e legados na América Latina do século XXI.

Portanto, tendo-se em vista o impacto do fenômeno político e econômico dos populismos contemporâneos, este capítulo busca realizar um estudo do fenômeno do populismo no continente americano. Objetiva-se analisar e apresentar, por meio da discussão das características históricas mais representativas dos populismos clássicos e dos neopopulismos contemporâneos, de que forma os líderes autoritários e carismáticos, encarando o papel messiânico de “salvadores da pátria”, construíram uma visão de mundo populista, responsável por promover e legitimar os projetos autoritários do populismo econômico na América Latina.

Populismo e neopopulismo na América Latina: características históricas

A política de massas populista na América Latina pode ser entendida, em linhas gerais, como um fenômeno político que procurou mobilizar e manipular as aspirações das camadas urbanas da pequena burguesia, que almejavam por melhores condições sociais e econômicas, e do novo proletariado, que se desenvolveu após 1930 e não tinha uma forte tradição de luta sindical, como o operariado do início do século XX. Essa manipulação foi levada a efeito pelo Estado, que tomou para si a tarefa de “modernizar” as estruturas econômicas dos países latino-americanos. Tais estrutu-

7. Angela de Castro Gomes, “O Populismo e as Ciências Sociais no Brasil: Notas sobre a Trajetória de um Conceito”, em Jorge Ferreira (org.), *O Populismo e Sua História: Debate e Crítica*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2001, p. 19.

ras, a partir da crise de 1929, passaram por uma reciclagem e por novas formas de integração com o capitalismo internacional. A industrialização acelerada, a acentuada urbanização, a ampliação dos quadros médios da sociedade, o crescimento do proletariado urbano e a maior importância política e econômica da burguesia industrial minaram as bases do antigo Estado oligárquico, característico das primeiras três décadas do século xx na América Latina.

Nesse sentido, o populismo é um dos fenômenos político-econômicos mais característicos, marcantes e recorrentes na história da América Latina nos séculos xx e xxi. Marca a emergência das massas na vida política latino-americana, configura as novas modalidades de organização do poder e de participação e controle social, que substituíram as formas tradicionais de dominação das elites oligárquicas, e introduz um tipo novo de governo que busca, por intermédio da utilização dos meios de comunicação de massa como instrumento de propaganda política e de manipulação da opinião pública, conceber a política como um grande espetáculo para as massas⁸.

Os regimes de política de massas, como os nazifascistas e os populistas, investem na encenação de um “Estado-espetáculo”, na interpretação performática de um “astro político” e na audiência espectral de uma “sociedade-plateia”. Dessa forma, a política de massas apresenta-se como um grande teatro das ilusões, estrelado por uma espécie de *one-man show*, capaz de conquistar os corações e as mentes das massas, transformadas em público espectador passivo, iludido e manipulado por esse espetáculo político permanente. Tal como o mundo do *show business*, o espetáculo da política de massas realiza uma personalização do poder e se apoia no *star system* (*sistema de estrelato*), em que partidos, ideologias e programas políticos desaparecem para dar lugar à *performance* dos astros políticos que assumem para si o papel de protagonistas da história e salvadores da pátria, restando às massas tornarem-se meros espectadores, apesar da ilusão

8. Wagner Pinheiro Pereira, “Os Populismos nas Américas: Lideranças Carismáticas, Psicologia das Massas e Cultura da Mídia em Tempos de Crise de Desenvolvimento Econômico e de Descontentamento Democrático (Séculos xx-xxi)”, em Enrique García (coord.), *Desenvolvimento e Cooperação na América Latina: A Urgência de uma Estratégia Renovada*, orgs. Wagner Pinheiro Pereira e Beatriz Muriel, São Paulo, Edusp, 2020, pp. 373-374.

dada pelas lideranças políticas de que elas também possuem protagonismo nessa visão de mundo autoritária. Em síntese, os regimes de política de massas buscam que o cidadão comum seja tão somente um adereço, o “ornamento da massa”, dentro desse cenário monumental e enredo espetacular produzidos pelo próprio Estado, configurando-se como uma espécie de agente de *show business*.

Nesse aspecto, é importante sinalizar que a valorização do espetáculo do poder nos regimes populistas é herança dos nazifascismos europeus. Afinal, conforme apontou o historiador argentino Federico Finchelstein, no livro *Do Fascismo ao Populismo na História* (2019), as conexões entre os fascismos europeus e os populismos latino-americanos são marcantes e estão nas raízes do sucesso dos regimes populistas clássicos, como os regimes varguista e peronista. Para o autor:

O populismo moderno nasceu do fascismo. Da mesma forma que a política de massas fascista fez avançar os movimentos populares além das formas agrárias pré-modernas e democráticas do populismo, como os *Narodniki* russos ou o *People's Party* americano, e foi também radicalmente diferente de formações protopopulistas como o yrigoyenismo na Argentina ou o battlismo no Uruguai, os primeiros regimes populistas modernos na América Latina do pós-guerra afastaram-se do fascismo mas mantiveram importantes características antidemocráticas que não eram tão evidentes em movimentos pré-populistas e protopopulistas anteriores à Segunda Guerra Mundial.

Uma nova modernidade populista surgiu com a derrota do fascismo. Depois da guerra, o populismo reformulou os legados do “anti-Iluminismo” para a era da Guerra Fria e pela primeira vez na história tornou-se completo; ou seja, alcançou o poder. Em 1945, o populismo já passara a representar uma continuação do fascismo, mas também uma rejeição de alguns dos seus aspectos ditatoriais mais distintivos. O fascismo propôs uma ordem totalitária violenta que conduziu a formas extremas de violência política e genocídio. Em contrapartida, e em consequência da derrota do fascismo, o populismo procurou reformular e adaptar o legado fascista a uma ordem democrática. Depois da guerra, o populismo foi uma consequência do impacto civilizacional do fascismo. A ascensão e queda dos fascismos afetaram não só admiradores como o general Juan Perón na Argentina, mas também outros líderes autoritários como Getúlio Vargas no Brasil, ou muitos

membros da direita populista americana que não tinham vivido nem concordado inicialmente com o fascismo. Para alcançar o poder, o populismo do pós-guerra renunciou aos seus fundamentos pró-ditatoriais do período entreguerras mas não abandonou completamente o fascismo. Ocupou o lugar do fascismo transformando-se numa “terceira via” entre o liberalismo e o comunismo⁹.

Os regimes políticos de massas latino-americanos se propunham a colocar no centro de toda ação política o povo como massa, desqualificando a ideia da democracia representativa. Isso ocorreu porque o povo, segundo postulado desde os românticos do século XIX, era idealizado miticamente como uma “alma” e substrato cultural depositário dos valores positivos, específicos e permanentes de uma nação.

Conscientes do poder de persuasão psicológica que os mais modernos meios de comunicação do período possuíam para influenciar as massas, os regimes de política de massas populistas rapidamente começaram a usar esses novos recursos midiáticos para realizar a propagação de um projeto político que visava à difusão de um imaginário psicológico autoritário, construído com base na representação de uma sociedade una, indivisa e coesa. Por meio desse tipo de imaginário, os representantes desses regimes buscavam construir uma identidade coletiva excludente que definia um NÓS (irmãdo em um mesmo ideal) em oposição a um OUTRO (considerado inimigo). A pátria ou nação era vista como um todo organicamente construído pelo líder-massa¹⁰. Conquistar os “corações e mentes” para

9. Federico Finchelstein, *Do Fascismo ao Populismo na História*, trad. Jaime Araújo, São Paulo, Alameda, 2019, pp. 15-16.

10. A noção de massa, como a de povo, é demasiadamente abstrata, pois apenas descreve os aspectos mais superficiais dessa realidade política e não permite conhecê-la por completo. Mas, segundo o cientista político brasileiro Francisco Weffort, para uma caracterização formal do fenômeno, é necessário estabelecer os seguintes aspectos gerais: “1) a ‘massificação’, provocada pela ‘proletarização’ (de fato, mas não consciente) de amplas camadas de uma sociedade em desenvolvimento, que desvincula os indivíduos de seus quadros sociais de origem e os reúne na ‘massa’, conglomerado multitudinário de indivíduos relacionados entre si por uma sociabilidade periférica e mecânica; 2) a perda da ‘representatividade’ da ‘classe dirigente’ – e, em consequência, de sua ‘exemplaridade’ – que, assim, se transforma em ‘dominante’, parasitária; 3) aliadas a estas duas condições, a presença de um líder forte e carismático, que fala sempre em nome do povo, como se este fosse um conjunto homogêneo e não houvesse em seu in-

as causas que os representantes desse novo tipo de poder defendiam significava dar legitimidade às políticas defendidas à época, inclusive àquelas destinadas à propaganda e aos meios de comunicação de massa.

A característica básica da política de massas era o contato direto entre o líder carismático-autoritário e as massas, supostamente sem a intermediação de partidos ou corporações, embora ocorresse, muitas vezes, a monopolização da representação política por parte de um partido único de massa, hierarquicamente organizado, que se superpunha e se confundia com o Estado. A ideia geral era a de que o líder procurava estabelecer um vínculo emocional – e não racional – com o “povo” para ser eleito e governar. Isso implicava um sistema de políticas ou métodos utilizados para aliciamento das classes sociais de menor poder aquisitivo, além da classe média urbana, entre outros, que procurava a simpatia dos desarraigados para angariar votos e prestígio – resumindo, legitimidade – para si.

Tal visão da relação entre líder e massas nos populismos clássicos latino-americanos pode ser apreendida por intermédio da leitura de discursos políticos proferidos por Getúlio Vargas (1882-1954), Lázaro Cárdenas del Río (1895-1970) e Juan Domingo Perón (1895-1974):

Trabalhadores do Brasil, não me elegi sob a bandeira exclusiva de um partido, e sim por um movimento empolgante e irresistível das massas populares. Não me foram buscar na reclusão para que viesse fazer mera substituição de pessoas, ou simples mudanças de quadros administrativos. A minha eleição teve significado muito maior e muito mais profundo: porque o povo me acompanha na esperança de que o meu governo possa edificar uma nova era de verdadeira democracia social e econômica, e não apenas para emprestar o seu apoio e sua solidariedade a uma democracia meramente política, que desconhece a igualdade social.

terior diferenças entre as classes sociais, e a existência de um cenário histórico marcado por grandes desigualdades sociais, miséria, ausência de uma sólida tradição de vida democrática. Tais condições abrem possibilidades de que a política de massas venha a se constituir e alcance ampla significação social”. Cf. Francisco Weffort, “Política de Massas”, em Octavio Ianni *et al.* (orgs.), *Política e Revolução Social no Brasil*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1965, pp. 173-174.

Percam a ilusão os que pretendem separar-me do povo, ou separá-lo de mim. Juntos estamos e juntos estaremos sempre, na alegria e no sofrimento, nos dias de festa, como o de hoje, e nas horas de dor e de sacrifício.

E juntos haveremos de reconstruir um Brasil melhor, onde haja mais segurança econômica, mais justiça social, melhores padrões de vida e um clima novo de prosperidade e bem-estar para este bom e generoso povo brasileiro¹¹.

Seguindo uma política de imediato contato entre governantes e governados, foi nossa maior preocupação levar, em constantes excursões do governo até os próprios lugares onde existem os problemas, as possibilidades que o Estado pode proporcionar; não porque tenhamos acreditado que somente com nossa presença poderíamos resolvê-los em sua totalidade, mas, sim, porque pensamos que em um país como o nosso, em que, por diversas razões históricas, sobreviveram formas de regime semifeudal, era indispensável, rompendo essas formas, levar diretamente às massas, principalmente às indígenas, a confiança e o conhecimento de seus direitos e de suas obrigações, fomentando, assim, correntes de otimismo, de trabalho e de cooperação. [...] Às vésperas de concluir o período de meu governo e com a autoridade de amigo dos trabalhadores, quero lhes rogar que não poupem esforços, que eliminem paixões pessoais, que liquidem desavenças, por mais velhas que sejam, e que não cessem em seu empenho de transformar em realidade a unificação total do proletariado mexicano, convencidos de que, caso não consigam esta unificação, não poderão avançar a causa da nacionalidade, nem estabilizar as instituições revolucionárias e a paz pública, nem conquistarão a definitiva autonomia espiritual e política do México¹².

Há muito tempo eu venho dizendo que está chegando a hora dos povos. E sinto-me imensamente feliz frente a esta grandiosa assembleia, porque observo que este povo é digno desta hora e porque vejo que este povo está capacitado para realizar o que esta hora impõe aos países.

11. Getúlio Vargas, “Discurso Pronunciado no Estádio do Vasco da Gama na Comemoração do Dia do Trabalho (Rio de Janeiro, 1º maio 1951)”, em Maria Celina de Araújo (org.), *Getúlio Vargas*, Brasília, Centro de Documentação e Informação/Edições Câmara, 2011, p. 684 (Perfis Parlamentares, 62), disponível em: <https://tinyurl.com/p69j9mxy>, acesso em: 10 ago. 2021.
12. Lázaro Cárdenas, “Discurso do Presidente da República no xv Congresso da Confederação dos Trabalhadores do México”, em Daniel Aarão Reis (org.), *Outras Modernidades: Textos e Propostas*, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2009, vol. 1: *Nuestra América e EUA*.

Os homens que, como eu, vivem somente para o povo necessitam dessa solidariedade. Por isso, sempre que eu tenho falado ao povo, em vez de ordens, tenho dado conselhos. Um presidente que aconselha, mais que presidente, é um amigo, e isso é precisamente o que eu quero ser de meu povo: um amigo. Cumprindo sempre a primeira verdade estabelecida em nosso catecismo peronista que diz que a verdadeira democracia consiste no governo fazer somente o que o povo quer e defender um só interesse: o do povo.

[...] Sem esse apoio [do povo] nenhum governante poderá realizar plenamente seus desígnios nem nenhum homem da terra poderá realizar as vontades nem a felicidade de seu povo. Por essa razão, desde que estou no governo, venho reivindicando a ajuda de cada argentino, porque, quando me elegeram e me fizeram responsável pelos destinos da Nação, cada um dos que votaram em mim comparilhou comigo a responsabilidade de haver me designado¹³.

Nesse sentido, cabe destacar a importância do papel da liderança carismática e de sua influência na psicologia das massas dos regimes populistas. Autores como o médico neurologista e psiquiatra Sigmund Freud (1856-1939) trouxeram importantes contribuições sobre o tema. No caso da teoria freudiana, segundo destaca o psicólogo Nelson da Silva Junior:

A [...] reflexão de Freud sobre o poder aparece em seu livro *A Psicologia das Massas e Análise do Eu* (Freud, 1920) com uma hipótese original para a formação de massas espontâneas e seus comportamentos incontroláveis. O enigma enfrentado é agora aquele de compreender tanto a submissão cega das massas aos líderes quanto seu comportamento em uníssono. Sua resposta implica outra hipótese, a qual diz respeito a uma instância psíquica, o Ideal de Ego ou Superego. O Ideal de Ego se formaria a partir das identificações com os pais idealizados pela criança após a superação do Complexo de Édipo. Estas identificações funcionariam como uma reserva da infância e sua ânsia por perfeição no psiquismo do adulto. Ora, os líderes das massas, ao se comportarem como detentores de poder e de saber absolutos, tornam-se figuras aptas para encarnar e encenar essas expectativas de uma autoridade admirada e temida, a exemplo do pai na infância de cada um. O

13. Juan Domingo Perón, *Discurso de Juan Domingo Perón en Plaza de Mayo – 15 de abril de 1953*, 15 abr. 1953 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/sfncr5c>, acesso em: 10 ago. 2021.

comportamento em uníssono das massas viria das identificações laterais entre os membros da massa, possibilitadas pela escolha de um mesmo líder. A atitude de submissão seria, nesse caso, uma forma de regressão à infância, motivada pela nostalgia por um pai poderoso e protetor, admirado como conhecedor da verdade. Viria daí também a parcial suspensão do juízo de realidade dos membros da massa diante das declarações dos líderes. Suspensão que Freud considera como homóloga àquelas do ser apaixonado e do sujeito em estado hipnótico¹⁴.

Segundo Ludovico Incisa, na política de massas populista, a noção de povo não é concebida de forma racionalizada, mas intuída e postulada de forma que passa a ser reconhecida naturalmente, sem a necessidade de sua demonstração concreta. Ou seja, “o povo é tomado em nível lírico e emotivo”¹⁵, conforme expresso, por exemplo, nestas frases:

Perón disse, certo dia, ter percorrido o país inteiro, de ponta a ponta, havendo-lhe perscrutado as belezas e chegado à conclusão de que, de todas, a mais maravilhosa era o povo. Se alguém duvidar ainda dessa verdade peronista que diz: “o melhor que temos é o povo”, eu o convido a correr os olhos pela minha correspondência, pela correspondência que em um só dia se despeja na minha mesa, de trabalho, vinda de todos os recantos do país¹⁶.

No populismo, a ideia de pertencimento ao povo não se dá por meio da classe social e/ou condição econômica dos indivíduos, mas mediante a professa lealdade ao líder e aos valores nacionais. Nesse sentido, por exemplo, ao propor como modelo do povo argentino o *descamisado*, o peronismo retira o sentido pejorativo do termo, elevando-o à condição de “amigo do líder”. Genericamente, *descamisado* significa *povo*, *massa*, mas

14. Nelson Silva Junior, *A Linguagem como Dispositivo de Poder na Atualidade: Líderes Carismáticos, Comunicação de Massa e Poder Pastoral*, São Paulo, Instituto de Psicologia (IP), Universidade de São Paulo (USP), 2019, pp. 11-12 (mimeo).

15. Ludovico Incisa, “Populismo”, em Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (orgs.), *Dicionário de Política*, trad. Carmen C. Varriale et al., Brasília, Editora UNB, 1986, vol. 2, p. 981.

16. Eva Perón, *A Razão da Minha Vida*, trad. Hélio J. de Oliveira, Rio de Janeiro/Porto Alegre, Revisão, 1999, pp. 102-103.

no peronismo o termo tornou-se mais preciso e foi revelado com clareza na afirmação de Eva Perón:

Para mim, os trabalhadores, homens e mulheres, são sempre, e antes de tudo, descamisados.

E o que são, para mim, os descamisados? Não posso falar deles sem que venha à minha memória os dias de minha solidão em outubro de 1945.

[...]

Descamisados foram todos os que estiveram na Plaza de Mayo, em 17 de outubro de 1945; os que cruzaram a nado o Riachuelo, vindos de Avellaneda, da Boca e da Província de Buenos Aires, os que em colunas alegres mas dispostos a tudo, inclusive a morrer, desfilaram naquele dia inesquecível pela Avenida de Mayo e pelas diagonais que conduzem à Casa do Governo, fizeram calar a oligarquia e aquele que disse “eu não sou Perón”; os que todo o dia reivindicaram a presença do Líder ausente e prisioneiro; os que acenderam fogueiras com os jornais *La Prensa*, que havia se vendido a um embaixador estrangeiro por trinta moedas, ou talvez menos!

Todos os que estiveram naquela noite na Plaza de Mayo são descamisados!

Ainda se houve ali alguém que não o fosse, materialmente falando, um descamisado, esse ganhou o título por ter sentido e sofrido naquela noite com todos os autênticos descamisados; e, para mim, esse foi e será sempre um descamisado autêntico.

[...]

Para mim, *descamisado é aquele que se sente povo*. É importante que nos sintamos povo, que amemos, sofremos e nos alegremos como faz o povo, embora não nos vistamos como o povo, circunstância puramente acidental.

[...]

Nem todos os descamisados são trabalhadores, mas, para mim, todo trabalhador é um descamisado; e eu jamais esquecerei que a cada descamisado devo um pouco da vida de Perón¹⁷.

Por meio dessa definição de Eva Perón conclui-se que descamisado é sinônimo de peronista. E peronismo é o projeto forjado para a condução da

17. *Idem, La Razón de Mi Vida*, Buenos Aires, Peuser, 1951, pp. 115-117 (tradução nossa; grifos do autor).

massa pelo líder Perón. Portanto, baseada na premissa da homogeneidade das massas populares, a política de massas populista se diferencia radicalmente não só dos movimentos de classe como também dos movimentos interclassistas. Estes não negam a diferenciação de classes, embora tentem conciliá-las; ao contrário, a política de massas a ignorava, pois para ela a divisão era entre “povo” e “não povo”. O “não povo” podia ser entendido como tudo que era extrínseco a um povo histórico, territorial e qualitativamente determinado¹⁸. Dessa forma, exaltava a coletividade nacional, valorizando a formação de um “homem novo”, que era enquadrado em organizações tendentes a uma socialização política planejada, funcional ao regime e à ideologia do grupo no poder.

A ideologia populista é moralista, emocional, anti-intelectual e não específica em seu programa, procurando atender a aspirações de diferentes setores que busca mobilizar para levar adiante a tão sonhada “modernização”. Apresenta a sociedade como se estivesse dividida entre as massas impotentes e os grupos de poderosos que se colocam contra elas. No entanto, a ideia de luta de classes não é parte dessa retórica populista, que prefere glorificar o papel do líder como protetor das massas¹⁹. Ao mesmo

18. Ludovico Incisa, *op. cit.*, 1986, p. 982.

19. No livro *Origens do Totalitarismo* (1951), Hannah Arendt (1906-1975), filósofa política alemã, de origem judaica e radicada nos Estados Unidos, procurou explicar a emergência do fenômeno político do totalitarismo na Alemanha nazista e na União Soviética stalinista, relacionando-o à ascensão da sociedade de massa e da cultura da mídia. De acordo com a análise de Arendt, “as massas existem em qualquer país e constituem a maioria das pessoas neutras e politicamente indiferentes, que nunca se filiam a um partido e raramente exercem o poder de voto” (p. 361). Nas experiências totalitárias, as massas surgem do grande número de indivíduos atomizados, isolados, sem qualquer sentimento claro de integração em grupo ou classe, ansiosos para escapar do curso arbitrário, ininteligível, de suas vidas diárias para “a coerência fictícia de uma ideologia”. Por isso, segundo Arendt, “a principal característica do homem da massa não é a brutalidade nem a rudeza, mas o seu isolamento e a sua falta de relações sociais normais. Vinda da sociedade do Estado-nação, que era dominada por classes cujas fissuras haviam sido cimentadas pelo sentimento nacionalista, essas massas, no primeiro desamparo da sua existência, tenderam para um nacionalismo especialmente violento, que os líderes aceitavam por motivos puramente demagógicos, contra os seus próprios instintos e finalidades” (p. 367). Nesse aspecto, o totalitarismo consegue atrair as massas desapegadas e lhes inculca lealdade, graças à sua propaganda megalomaniaca, oferecendo-lhes como meta a dominação mundial e inimigos por toda a parte para temer e odiar. Afinal, ressalta a autora, “os movimentos totali-

tempo, procura engajar os militares, com vagos projetos de nacionalização dos recursos naturais. O discurso anti-imperialista, na verdade, muito mais retórico que qualquer medida efetivamente prática, uma vez que a política de massas populista é reformista e não revolucionária, consegue atrair estudantes e intelectuais sensíveis às críticas ao imperialismo.

A política de massas populista não conta efetivamente com uma elaboração teórica orgânica e sistemática. Muitas vezes está mais latente que teoricamente explícita. Como denominação, amolda-se facilmente a doutrinas e fórmulas diversamente articuladas e aparentemente divergentes, mas unidas no mesmo núcleo essencial. Não é uma doutrina precisa, já que está baseada em dois princípios fundamentais: o da supremacia da vontade do povo e o da relação direta entre povo e líder²⁰.

Apesar das indefinições conceituais e das diversidades temporais e especiais que o fenômeno político do populismo apresenta, Finchelstein identificou estas características comuns:

1. Uma ligação a uma democracia antiliberal, eleitoral e autoritária que rejeita, na prática, a ditadura;
2. Uma forma extrema de religião política;

tários são organizações maciças de indivíduos atomizados e isolados. Distinguem-se dos outros partidos e movimentos pela exigência de uma lealdade total, irrestrita, incondicional e inalterável de cada membro individual. [...] Não se pode esperar essa lealdade a não ser de seres humanos completamente isolados que, desprovidos de outros laços sociais – de família, amizade, camaradagem – só adquirem o sentido de terem lugar neste mundo quando participam de um movimento, pertencem ao partido” (p. 373). Contudo, curiosamente sinaliza Arendt, no momento da derrota do totalitarismo, os seres disponíveis que compõem a massa deixam de acreditar, de imediato, no dogma pelo qual, até então, sacrificariam as próprias vidas. Ou seja, com a destruição da cosmovisão totalitária do movimento político que as protegia, as massas retornam, sem dificuldades ou escrúpulos, a seu antigo *status* de indivíduos isolados, que passam a aceitar, positivamente, sua nova função no novo contexto histórico, ou voltam ao seu antigo estado social e psicológico, à procura de outra ficção promissora que lhes dê uma nova razão de vida, ou prosseguem presos na antiga cosmovisão totalitária, aguardando que a velha ficção seja capaz de ressuscitar e ganhar forças suficientes para produzir um novo movimento de massas (p. 413). Cf. Hannah Arendt, *Origens do Totalitarismo*, trad. Roberto Raposo, São Paulo, Companhia das Letras, 1998, pp. 361, 367, 373 e 413.

20. Cf. Wagner Pinheiro Pereira, *op. cit.*, 2020.

3. Uma visão apocalíptica da política que apresenta os sucessos eleitorais e as transformações que esses movimentos transitórios permitem como momentos revolucionários na fundação ou refundação da sociedade;
4. Uma teologia política fundada por um líder do povo messiânico e carismático;
5. A percepção dos antagonistas políticos como o antipovo – isto é, como inimigos do povo e traidores da nação;
6. Um fraco entendimento do Estado de Direito e da separação dos poderes;
7. Um nacionalismo radical;
8. Uma ideia do líder como a personificação do povo;
9. Uma identificação do movimento e dos líderes com o povo como um todo;
10. A afirmação da antipolítica, que na prática significa superar a política dos costumes;
11. O ato de falar em nome do povo e contra as elites dirigentes;
12. A autoapresentação da sua defesa da verdadeira democracia e oposição a formas imaginárias ou reais de ditadura e tirania (a União Europeia, o Estado paralelo ou profundo, o império, o cosmopolitismo, a globalização, os golpes militares etc.)
13. Uma ideia homogeneizadora do povo como uma entidade única que, quando o populismo se torna regime, é depois equiparada às suas maiorias eleitorais;
14. Um profundo antagonismo e até aversão do jornalismo independente;
15. Uma aversão ao pluralismo e à tolerância política;
16. A insistência na cultura popular e até, em muitos casos, no mundo do entretenimento como representações de tradições nacionais²¹.

Os regimes políticos de massas têm como características o aniquilamento das oposições mediante o uso da violência e do terror e a utilização de um aparelho de propaganda baseado no controle das informações e dos meios de comunicação de massa, cujo propósito é a monopolização da “verdade”. O crescente dirigismo estatal no âmbito econômico e a tentativa de integrar nas estruturas de controle do partido ou do Estado, de acordo com uma lógica autoritária, a totalidade das relações econômicas, sociais, políticas e culturais foram características importantes desse tipo de fenômeno político.

21. Federico Finchelstein, *op. cit.*, 2019, pp. 135-136.

Pelas características apresentadas, a política de massas populista é vista como o recurso “natural” de uma sociedade em crise, dividida entre o setor tradicional e o setor moderno. O Estado populista torna-se o principal agente da industrialização na América Latina, onde a burguesia industrial – ainda pouco expressiva – necessita de um Estado intervencionista, forte e controlador das tensões sociais. Coube, portanto, ao Estado a tarefa de manter as aspirações do proletariado urbano e da pequena burguesia dentro de limites aceitáveis e compatíveis com a necessidade de acumulação e concentração de capital nas mãos da burguesia industrial.

Assim, compreende-se toda a legislação trabalhista levada a efeito pela ação do Estado. A redução da jornada de trabalho, a criação de institutos de aposentadoria, as férias remuneradas, a regulamentação do trabalho feminino, enfim, todos os “direitos trabalhistas” são assegurados por um Estado paternalista que procura manter o sindicalismo rigorosamente controlado. As bases de sustentação social do Estado populista são, dessa maneira, aquelas que sentem necessidade de um Estado forte e protetor. Por um lado, as baixas camadas urbanas, beneficiadas pela ampliação dos quadros administrativos do Estado e pelo processo de industrialização, são, a partir disso, admitidas e incorporadas ao processo político. Por outro lado, o novo proletariado, de recentes origens rurais e, portanto, submetido ao paternalismo, vê nas lideranças populistas o “pai protetor”, que, por meio de dádivas periódicas, torna-se o único instrumento possível de melhorar a vida dos trabalhadores.

No entanto, os principais beneficiários da nova ordem populista foram os grupos dominantes, em especial, a burguesia industrial. Tal grupo foi favorecido pela política de industrialização, pela inversão por parte do Estado na indústria de base (siderurgia, energia elétrica etc.), cujos altos investimentos e retorno a longo prazo inviabilizavam a iniciativa privada, pelos créditos e juros baixos, pelo baixo custo das matérias-primas controladas pelo Estado e, principalmente, por um operariado disciplinado, tutelado e manipulado pelo Estado.

Os limites e as contradições da política de massas populista na América Latina, com o tempo, tornam-se evidentes. Em primeiro lugar, a industrialização não foi acompanhada de uma significativa ampliação do mercado

interno. Isso somente seria possível por meio de uma efetiva distribuição de renda, o que estava fora de cogitação por parte das elites econômicas. Ao mesmo tempo, seria necessário repensar a estrutura fundiária na América Latina e, por conseguinte, atacar o latifúndio realizando uma completa reforma agrária. Embora em comícios e promessas de campanha os líderes populistas, demagogicamente, tocassem na questão, uma vez no poder, esse problema crucial não era levado adiante. Basta lembrar que, com exceção do cardenismo no México, a legislação trabalhista nem sequer chegou, efetivamente, ao campo. Afinal, as oligarquias agrárias ainda eram fortes, o modelo primário exportador ainda tinha seu peso e os vínculos entre a burguesia industrial e os fazendeiros sempre existiram. Não se pode perder de vista que, na América Latina, a oposição entre industriais e latifundiários é muito mais imaginária que real, pois as origens da burguesia industrial estão ligadas a uma acumulação de capital que se deu com base no modelo primário exportador. Por último, o Estado populista, dentro dos limites do reformismo, não podia se opor a duas outras forças, sempre presentes no cenário político-social e ideológico da América Latina: a Igreja e o Exército, receosos dos “excessos” decorrentes da ideologia populista.

Romper esses limites significaria, para o Estado populista, um novo compromisso social com as bases, uma efetiva guinada para a esquerda e a transformação radical das estruturas de produção, o que, no entanto, contrariaria a lógica e o próprio reformismo dos líderes populistas clássicos. Assim, essa ruptura, se de fato levada adiante, significaria, ainda, um desafio ao capitalismo internacional, em especial aos Estados Unidos. Dessa forma, os populismos clássicos seriam vítimas das próprias contradições.

Por todos esses fatores, o processo de industrialização autônomo perdeu força, e as burguesias nacionais tornaram-se incapazes de resistir à expansão do imperialismo das empresas multinacionais. Aos poucos, a burguesia nacional foi se associando às empresas estrangeiras e abandonando os projetos de populismos.

A crise econômica e a inflação prejudicaram, principalmente, a classe operária, levando-a a se afastar dos regimes populistas, a realizar constantes greves e a radicalizar suas posições políticas. Para setores da classe ope-

rária, o socialismo começou a se apresentar como uma saída para a crise do populismo, em especial depois do exemplo da Revolução Cubana, de 1959, que demonstrou a existência de uma via realmente revolucionária para a América Latina. A instabilidade econômico-social crescente e a ameaça do socialismo levaram as classes dominantes à velha prática de recorrer aos militares, estimulando golpes de Estado que acabariam com governos populistas daquele momento e instaurariam as ditaduras militares na América Latina.

No final da década de 1980, a América Latina passou por um processo de redemocratização política e mergulhou na economia de livre mercado, adotando políticas neoliberais, impostas sem muitas barreiras.

O cenário histórico marcado pela redemocratização e pelas políticas econômicas preconizadas pelo neoliberalismo favoreceu o surgimento de novos líderes autoritário-carismáticos na década de 1990, revelando que o fenômeno do populismo, ao contrário daqueles que acreditavam que estivesse morto, havia acabado de ressuscitar e passou a se apresentar, sob nova roupagem, como “neopopulismo”. A liderança neopopulista resgatou, com sucesso, as estratégias da política de massas dos “populismos clássicos”. Apesar de o estilo, a estética e o discurso serem similares aos dos “populismos clássicos”, os regimes neopopulismos da década de 1990 agiam no sentido contrário, pois naquele momento eles passavam a criticar as antigas práticas do populismo clássico (em especial a valorização ao processo de estatização) não pelo que deram errado ou que possuíam de negativo, mas exatamente pelo que eram creditadas como suas maiores contribuições e legado histórico para as camadas populares e necessitadas, como foram os casos das políticas sociais e trabalhistas, que passaram a ser desmanteladas sob a égide do neoliberalismo. O resultado de tal política neopopulista liberal foi a flexibilização do mercado, especialmente para o exterior, planos econômicos fracassados e traumáticos que aumentaram ainda mais a inflação e a dívida externa, a reforma fiscal e uma série de privatizações de setores estratégicos nacionalmente.

O quadro agravante do cenário histórico anterior, marcado pela deterioração das condições sociais e de trabalho para as camadas populares, levou à ascensão de grupos políticos radicais de esquerda ou com posi-

ções políticas reformistas. O neopopulismo que nasce no século XXI assumiu uma vertente esquerdista, quando uma leva de partidos políticos de esquerda foi eleita na América Latina. Os neopopulismos de esquerda do início do século XXI mantiveram o estilo de mobilização, base social e engajamento político dos períodos anteriores. Suas origens são das mais diversificadas: os casos brasileiro, chileno, argentino e uruguaio foram marcados por propostas reformistas, com um grau de radicalização menor; os casos venezuelano, boliviano e equatoriano foram marcados por movimentos políticos de nova vertente e com vínculos menores com os grupos políticos preexistentes.

No texto “Neopopulismo na América Latina”, o filósofo colombiano naturalizado brasileiro Ricardo Vélez Rodríguez, para explicar a ascensão dos regimes neopopulistas no final do século XX e início do XXI, recupera a seguinte definição do fenômeno populista proposta pelo filósofo francês Pierre-André Taguieff:

O populismo, oscilando entre o autoritarismo e o hiperdemocratismo, bem como entre o conservadorismo e o progressismo reformista – não poderia ser considerado nem como uma ideologia política, nem como um tipo de regime, mas como um estilo político, alicerçado no recurso sistemático à retórica de apelo ao povo e à posta em marcha de um modelo de legitimação de tipo carismático, o mais adequado para valorizar a *mudança*. É justamente porque se trata de um estilo, uma forma vazia preenchida do seu jeito por cada líder, que o populismo pode ser posto ao serviço de objetivos antidemocráticos, bem como de uma vontade de democratização²².

Tomando como base a noção do neopopulismo latino-americano como um “estilo político”, Vélez Rodríguez destaca as seguintes doze características principais do neopopulismo²³:

22. Pierre-André Taguieff, *L'illusion populiste: essai sur les démagogies de l'âge démocratique*, Paris, Flammarion, 2007, p. 9, *apud* Ricardo Vélez Rodríguez, “Neopopulismo na América Latina”, em Gloria Álvarez e Axel Kaiser, *O Embuste Populista: Como os Países da América Latina Arruinaram-se e como Resgatá-los*, trad. Lucas Ribeiro, São Paulo, IVM, 2019, pp. 13-14 (grifo do autor).
23. As doze características do neopopulismo a serem apresentadas são baseadas em Ricardo Vélez Rodríguez, *op. cit.*, 2019, pp. 15-29.

1. **Soteriologia** – O neopopulismo apresenta um estilo político centrado na figura do líder messiânico, o “salvador da pátria”, que se utiliza de recursos de retórica popular e emotiva, e amplamente do carisma (Max Weber) como recurso de legitimação política.
2. **Personalismo** – O líder neopopulista apresenta-se acima de partidos e instituições políticas. Por meio de um discurso demagógico procura apontar que sua causa pessoal é a causa do povo. Tal culto personalista leva a uma deformação do princípio de soberania democrática.
3. **Demagogia** – O líder neopopulista é um demagogo que visa manipular os sentimentos e as paixões populares para conquistar e manter o poder político. Seus discursos políticos apresentam uma visão de mundo que exacerba o ressentimento das massas contra as elites.
4. **Sedução** – O líder neopopulista exerce um poder de sedução sobre as massas. Tal sedução é disseminada pelos meios de comunicação de massas, responsáveis por criar uma atmosfera de confiança em torno das políticas do líder, visto como uma figura paterna e protetora das massas.
5. **Contestação** – O neopopulismo surge em um cenário histórico marcado pelo desgaste das instituições políticas das democracias representativas, atrelado geralmente por um quadro de crise econômica e de desemprego, possibilitando aos líderes neopopulistas se apresentarem, de forma contestatória a todo o quadro histórico que impera, como a melhor alternativa que poderá colocar os países nos trilhos do desenvolvimento e do progresso. O discurso neopopulista é extremamente crítico e contestatório sobre os governos anteriores.
6. **Ação direta** – O líder neopopulista exalta seu vínculo direto com o povo, que dispensa mediações institucionais da democracia representativa. O neopopulista conhece as necessidades do povo e parte para concretizá-las, de forma direta, sem os “empecilhos democráticos”. O contato do líder neopopulista com o povo se tornou mais direto a partir do desenvolvimento das novas tecnologias de comunicação *on-line*, via *chats*, *blogs*, *foros* de debates etc.
7. **Semelhança popular** – O neopopulismo ressalta a semelhança do líder com seu povo. “Ele é gente como a gente.” “Ele é do povo.” As eli-

tes passam a ser desprezadas por não se assemelharem ao povo. Dessa forma, o governo se torna legítimo quando seu líder tem a cara e a alma do povo.

8. **Ampla fenotipia** – O neopopulismo é um estilo e seu formato pode informar diversos conteúdos. De acordo com Taguieff, as principais manifestações do fenômeno são: populismo político, agrário e cultural. Eis a caracterização que deles traça o mencionado autor:

Os populismos políticos apresentam-se como mobilizações ou como regimes compatíveis com qualquer ideologia (socialismo, comunismo, nacionalismo, fascismo, anarquismo, liberalismo etc.). Assim, os cesarismos populistas latino-americanos são forma de nacionalismo; há populismos que são reacionários, até mesmo racistas, mas não se lhes pode desconhecer nem as realizações parciais da democracia populista (na Suíça, por exemplo), nem o *populismo dos políticos*, que pode ser definido, segundo Margareth Canovan, como o apelo à reunião do povo para além das diferenças ideológicas. Os populismos agrários, alicerçados na idealização do *povo-camponês*, ou na estrita defesa dos seus interesses, podem estar ligados a uma forma de messianismo (o populismo russo), a uma reação antiurbana e antiestatizante (o radicalismo dos proprietários rurais de certos Estados norte-americanos) ou a uma variante do nacionalismo étnico (Polônia, Romênia). Quanto ao populismo cultural, manifesta-se na literatura, na pintura ou no cinema, todas as vezes que, nessas manifestações artísticas, predominam temas referidos à vida do povo comum, do *povinho*, ou da *gente do lugar*, como se dizia antigamente ou, como se diz hoje, das *massas* ou *dos de baixo*²⁴.

9. **Denuncismo** – A política neopopulista gosta de investir na política da denúncia, seja contra líderes políticos da oposição, seja contra os males sociais que afligem a sociedade, decorrentes, segundo eles, das “artimanhas dos de cima contra os de baixo”. As denúncias, em geral, acabam recebendo um ar conspiratório que é divulgado pela imprensa sensacionalista.

24. Pierre-André Taguieff, *op. cit.*, 2007, pp. 20-21, *apud* Ricardo Vélez Rodríguez, *op. cit.*, 2019, p. 24.

10. **Feição antipolítica** – O líder neopopulista gosta de ressaltar que ele não é um “político profissional” e procura ressaltar isso por meio de sua relação direta e sentimental com as massas. O tom do discurso neopopulista chega, inclusive, a declarar que ele é um antipolítico, já que rejeita qualquer nível de institucionalização no exercício do poder. Sendo diferente das velhas lideranças políticas, o líder neopopulista investe em seu carisma para manter uma relação de prestígio pessoal com o povo.

A classe política, para os líderes *neopopulistas*, é totalmente corrupta, não vale a pena o trabalho de moralizá-la ou modificá-la, deve-se prescindir dela. Os novos governantes devem surgir diretamente do seio do povo, sem mediações partidárias ou institucionais. Apela-se, aqui, para o antigo sentimento jacobino da *pureza* ou da *virtude*. Somente é puro ou virtuoso aquele que provém das entranhas populares²⁵.

11. **Antielitismo** – A liderança neopopulista ressalta a sensação de ressentimento que possui em virtude das dificuldades enfrentadas pelos países em desenvolvimento. Apresentando uma visão de mundo maniqueísta, os neopopulistas apontam que todos os problemas e males sociais podem ser atribuídos exclusivamente aos países ricos e poderosos, como os Estados Unidos da América e Israel.

12. **Nacionalismo** – Os neopopulismos mais radicais (Hugo Chávez, Rafael Correa, Evo Morales, Fernando Lugo) recuperam o ideal estatizante como forma de reação aos processos de privatizações que foram realizados pelas elites liberal-conservadoras na década anterior. Os líderes neopopulistas ressaltam um discurso nacionalista afirmando que as elites haviam traído o povo ao entregar as riquezas estratégicas da nação para as multinacionais. O nacionalismo exacerbado é recuperado não apenas em termos econômicos como também socioculturais, já que voltam a ressaltar a defesa ao espírito nacional-popular.

25. Ricardo Vélez Rodríguez, *op. cit.*, 2019, p. 26.

No livro *Populismo: Uma Breve Introdução* (2019), o cientista político irlandês Simon Tormey aponta o ano de 2016 como o marco inicial de uma nova “explosão do populismo” no cenário contemporâneo mundial, já que foi a partir desse período que tivemos os primeiros vislumbres da ressurgência populista em curso²⁶. Segundo destaca o autor, o continente americano acabou sendo o cenário de maior ressurgência e radicalização do fenômeno político dos populismos contemporâneos. Como ocorrido na Ásia e na Europa, a explosão dos populismos nas Américas começou nos Estados Unidos, em 2016, momento da campanha presidencial americana, disputada entre o candidato republicano Donald Trump e a candidata democrata Hillary Clinton. Se as pesquisas preliminares apontavam que a senadora e esposa do ex-presidente do país Bill Clinton ganharia as eleições com uma confortável margem de votos, houve uma surpreendente virada eleitoral com a vitória política de Trump.

Trump criou uma verdadeira espetacularização da política, utilizando todos os artifícios para colocá-lo em destaque e conquistar um eleitorado ansioso por encontrar um inimigo em comum, em quem pudesse extravasar toda a sua agressividade e ódio, jogando a culpa por tudo o que estivesse acontecendo de errado no país. Nesse aspecto, segundo destaca Tormey:

Sua campanha se notabilizou pelo enfoque brutal, sem nenhum tipo de barreira. Partidários eram incitados a entoar refrões tão memoráveis quanto “Lock Her Up!” [Coloque-a na Cadeia]²⁷ e “Build the Wall” [Construa o Muro]. Ele prometeu “Fazer a América Voltar a Ser Grande” trazendo de volta empregos perdidos no ramo manufatureiro, reduzindo impostos pagos pelas empresas, fortalecendo as forças armadas e rompendo acordos internacionais que não parecessem estar servindo a estritos interesses nacionais. A campanha também jogou fora o livro de regras da civilidade democrática, com seu tom agressivo e mal disfarçadas

26. Simon Tormey, *Populismo: Uma Breve Introdução*, trad. Mário Molina, São Paulo, Cultrix, 2019, p. 10.

27. Donald Trump ameaçou Hillary Clinton de prisão em um debate ao abordar o fato de a candidata democrata ter utilizado um servidor privado de *e-mails* enquanto ocupava o cargo de secretária de Estado. Cf. “Trump Ameaça Enviar Hillary à Prisão se for Eleito”, *Exame*, 10 out. 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/2rsxfj3>, acesso em: 10 ago. 2021.

ameaças de violência substituindo o discurso respeitoso que costumamos associar a uma política democrática. Trump disse com frequência que “pessoas estúpidas” estavam no comando do país e declarou que o senador John McCain “não era um herói de guerra” ao explicar, em um comício de julho de 2015, que gostava de “pessoas que não foram capturadas”. Notoriamente, em um comício de fevereiro de 2016, encorajou seus partidários a agredir quaisquer adversários que vissem protestando na multidão: “Desçam o cacete neles, tudo bem? É sério... Prometo que pago os advogados”²⁸.

O extremismo neopopulista de Trump fez “escola” e serviu de inspiração para outras lideranças latino-americanas. O caso brasileiro do presidente Jair Messias Bolsonaro pode ser considerado um dos mais representativos do extremismo neopopulista na América Latina.

A vitória de Bolsonaro contrariou todas as previsões eleitorais, pois, sendo candidato de um “partido nanico”, o Partido Social Liberal (PSL), com poucos recursos financeiros e sem a atuação de profissionais de *marketing* político para gerir sua campanha, com cerca de apenas 8 segundos de programa eleitoral na televisão no primeiro turno, sem alianças políticas representativas, já que Bolsonaro se apresentava como um “político não profissional” que não se aliaria à velha elite política, e com uma massa de opositores cada vez mais numerosa, a eleição de Bolsonaro parecia fadada ao fracasso. Contudo, o hábil domínio das redes sociais, a disseminação de *fake news* e um cenário de bipolarização extremista na política brasileira foram capazes de consagrar a vitória de Bolsonaro e dar início a um dos períodos mais sombrios de autoritarismo no país.

A ascensão avassaladora e extremista da “onda populista pelo mundo”, representada por figuras como Trump e Bolsonaro, foi refreada inesperadamente em decorrência do surgimento de um “inimigo biológico” no fim de 2019, que ganhou força em 2020: a pandemia de covid-19, causada por um novo coronavírus. O novo cenário de doença e medos sociais causados pela covid-19 refreou o avanço dos populismos, mostrou suas deficiências

28. Simon Tormey, *op. cit.*, 2019, p. 13.

políticas de combate à pandemia e acabou por isolar (ou ao menos conter) os líderes populistas.

O cientista político americano Steven Levitsky, coautor do livro *Como as Democracias Morrem* (escrito com Daniel Ziblatt)²⁹, em entrevista ao jornal *O Estado de S. Paulo*, destacou que os populistas foram pegos de surpresa pelo novo coronavírus e que a demora em reconhecer a gravidade da pandemia e em criar um plano de ação, em virtude de seus ódios e desprezos pelas elites política, acadêmica, científica e cultural de seus países, causou o aumento de casos e mortes e uma gravíssima crise econômica que, certamente, vai impactar o mundo.

A pandemia, segundo Levitsky, é o maior desafio dos populistas. Primeiro, porque corrói a popularidade que os sustentam. Sem popularidade fica mais difícil tomar medidas autocráticas para ameaçar a democracia. Em segundo lugar, por colocar a própria sobrevivência desses líderes em risco. “A pandemia está mostrando que o desprezo desses populistas pela ciência e pelos especialistas vai custar caro”, disse. [...]

[...]

Se você imaginar o cenário daqui a seis meses, com a economia em situação mais delicada do que hoje, Bolsonaro provavelmente terá menos apoio do que tinha, o que torna arriscado tentar algum movimento fora do jogo democrático.

[...]

Antes do coronavírus, apesar de a economia estar indo bem e Trump tivesse boas chances de se reeleger, é importante lembrar que sua aprovação era de apenas 43%. Ele não é um presidente muito popular, mas tem uma base muito forte. Não sabemos o que vai acontecer com a economia. Mas há projeções que indicam uma forte queda no segundo trimestre [de 2021], com recuperação ao fim do terceiro trimestre – o que ajudaria Trump. Mas os EUA são vistos como um modelo para o restante do mundo. Se um líder populista for tirado do poder aqui nos EUA, acho que será um duro golpe para o populismo. É o que espero³⁰.

29. Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, *Como as Democracias Morrem*, trad. Renato Aguiar, Rio de Janeiro, Zahar, 2018.

30. José Eduardo Barella, “Coronavírus Isolou Líderes Populistas”, *O Estado de S. Paulo*, p. A16, 29 mar. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/7uc9kk8k>, acesso em: 10 ago. 2021.

A derrota eleitoral sofrida por Trump em sua tentativa de reeleição e o aumento de protestos contra a política autoritária de Bolsonaro acabaram por não significar exatamente a diminuição do poder de sedução populista profetizada por Levitsky em sua entrevista. No lugar do populismo político, segundo estampam diariamente as matérias da imprensa, está entrando em cena o retorno das práticas políticas do populismo econômico³¹.

Macroeconomia do populismo latino-americano: nacional-desenvolvimentismo e fases do populismo econômico

O populismo econômico imagina um mundo mais simples e direto, no qual as estruturas teóricas não passam de dispersões em relação às necessidades evidentes e prementes. Seus princípios são simples. Se há desemprego, o governo deve contratar os desempregados. Se o dinheiro está escasso e as taxas de juros, em consequência, estão altas, o governo deve impor limites artificiais ou, então, imprimir mais dinheiro. Se as importações estão ameaçando os empregos, proíba as importações³².

ALAN GREENSPAN

A relação entre os regimes populistas e os projetos político-econômicos do nacional-desenvolvimentismo é um dos temas mais recorrentes nos estudos de economistas, cientistas sociais e historiadores latino-americanos, em decorrência de sua constante presença na história política e econômica da América Latina ao longo dos séculos xx e xxi.

31. Cf. Rafael Silva, “De Olho em 2022, Bolsonaro Apela ao Populismo, Desta Vez Econômico”, *A Gazeta*, 24 fev. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/2583b68k>, acesso em: 10 ago. 2021; Fernando Nakagawa, “Mercado Teme que Bolsonaro Adote Populismo Econômico de Olho em Lula em 2022”, *CNN Brasil*, 8 mar. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/usy6kc7>, acesso em: 10 ago. 2021; Felipe Mendes e Victor Irajá, “Segunda Metade do Governo Bolsonaro se Inclina para Populismo Econômico”, *Veja*, 3 mar. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/yr63vpjc>, acesso em: 10 ago. 2021.
32. Alan Greenspan, “América Latina e Populismo”, em *idem*, *A Era da Turbulência: Aventuras em um Novo Mundo*, trad. Afonso Celso da Cunha Serra, Rio de Janeiro, Elsevier, 2008, p. 326, apud Ricardo Vélez Rodríguez, *op. cit.*, 2019, p. 30.

Recorrendo a Bielschowsky [...], o desenvolvimentismo pode ser definido como a “ideologia de transformação da sociedade brasileira [e das sociedades latino-americanas]” assentada em um projeto econômico voltado à industrialização como via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento, sob o entendimento de que esta não adviria pela espontaneidade das forças de mercado, ou seja, seria indispensável a atuação do Estado como indutor, agente planejador do desenvolvimento e/ou investidor direto. Na mesma direção, em outro trabalho [...], mostrou-se que, embora a definição de desenvolvimentismo varie entre autores, há um “núcleo duro” para o qual estes convergem, constituído pela defesa: (a) da industrialização; (b) do intervencionismo pró-crescimento; e (c) do nacionalismo, embora este deva ser entendido num sentido muito amplo, que vai desde a simples retórica ufanista conservadora até propostas radicais de rompimento unilateral com o capital estrangeiro³³.

Nesse sentido, o sociólogo francês Alain Touraine sustenta que o populismo é a identificação do movimento com o Estado e, por isso, é definido melhor como uma política de integração nacional.

Nos países onde a modernização, em grande parte, é importada nasce o desejo de um desenvolvimento que seria o contrário de uma modernização dependente e que preservaria ou até restabeleceria os aspectos fundamentais da identidade nacional. Contra a prioridade dada aos investimentos, aparece a insistência na participação social e na integração da sociedade nacional. O *populismo* é essa reação, de tipo nacional, a uma modernização que é dirigida de fora. Seu tema central é rejeitar as rupturas impostas pela acumulação capitalista ou socialista, é compensar a modernização induzida através de um aumento do controle coletivo das mudanças econômicas e técnicas. Em resumo, é manter ou recriar uma identidade coletiva através das transformações econômicas que são aceitas e rejeitadas ao mesmo tempo. [...] Um regime nacional-popular define-se pela interdependência de três componentes: o Estado como defensor da identidade nacional frente a uma dominação estrangeira; mecanismos políticos e sociais de integração; a defesa da cultura nacional e popular. [...] Um regime nacional-popular só pode existir se

33. Pedro Cezar Dutra Fonseca, “O Mito do Populismo Econômico de Vargas”, *Revista de Economia Política*, vol. 31, n. 1 (121), pp. 56-76, jan.-mar. 2011 (cf. p. 58), disponível em: <https://tinyurl.com/w245enzx>, acesso em: 10 ago. 2021.

Estado, sistema político e atores sociais não estiverem separados uns dos outros, não forem atores que tenham de negociar as suas relações. Não podem ser aceitas as análises que reduzem o populismo quer a um movimento social, quer ainda à ideologia de um Estado, porque o populismo é justamente a identificação de um movimento com um Estado e se define melhor como uma política³⁴.

No artigo “O Mito do Populismo Econômico de Vargas” (2011), o economista Pedro Cezar Dutra Fonseca apresenta um panorama das perspectivas de interpretação do populismo econômico. Ele aponta:

Os modelos sobre populismo econômico geralmente assentam-se em construções teóricas voltadas a caracterizar um padrão de política econômica que se expressa através de ciclos. Os diversos modelos não diferem substancialmente. Embora enfatizem instrumentos diferentes, todos convergem (sob o suposto, explícito ou não, de uma curva de Philips a curto prazo negativamente inclinada) em afirmar que o fenômeno associa-se a um padrão de comportamento cuja marca é crescer aceleradamente, mesmo em situações adversas, ignorando ou subestimando políticas de estabilização. Ao assumirem diante de uma conjuntura adversa, os governos populistas acusam seus antecessores de responsáveis por recessão e desemprego, negam-se a reconhecer a necessidade de medidas restritivas e propõem uma “virada” drástica da política econômica, apresentando, como alternativa, maior crescimento³⁵.

Fonseca ainda apresenta a seguinte caracterização e evolução do debate sobre o ciclo do populismo econômico:

a) Díaz-Alejandro ([1981] 1991): o ciclo apresenta as seguintes fases: (a) expansão geral de salários e gastos públicos não financiados por aumento de impostos, seja por ser impopular ou simplesmente por ser considerado dispensável, ante a necessidade de “reformas estruturais”; (b) o déficit é financiado preferencialmente por emissão monetária; (c) o aumento nos gastos é mais canalizado para consumo do que para investimento; (d) nestas fases iniciais, crescem a produção, especialmente

34. Alain Touraine, *Palavra e Sangue: Política e Sociedade na América Latina*, trad. Iraci D. Poleti, Campinas/São Paulo, Editora da Unicamp/Trajecória Cultural, 1989, pp. 185, 188.

35. Pedro Cezar Dutra Fonseca, *op. cit.*, p. 59, jan.-mar. 2011.

dos bens-salário, e as importações; estas são financiadas por queima de reservas e/ou por empréstimos externos; (e) gradualmente a inflação aparece, mas o governo nega-se a desacelerar a demanda, sob o entendimento de “que os preços não devem subir, apenas os salários” (expressão de McKinnon [...]); normalmente a opção é por controle de preços e por evitar a desvalorização cambial; (f) o déficit público torna-se insustentável, as contas do balanço de pagamento estouram, a inflação dispara e o crescimento cessa; e (g) a euforia cede espaço ao desânimo e ao acirramento dos conflitos políticos. Abre-se espaço para políticas ortodoxas radicais, muitas vezes implementadas por *manu militari* [...];

b) Sachs ([1989]1991): elabora uma versão semelhante à de O’Donnell, com dois setores, um exportador de bens primários e outro produtor de bens não comercializáveis, trabalho intensivo e dependente de insumos importados; a taxa de câmbio é a variável por excelência para arbitrar ganhos e perdas entre os setores. O “populismo cambial” manifesta-se no seguinte ciclo: (a) valorização inicial do câmbio, a qual pode ser alcançada com a adoção de taxa nominal fixa associada à expansão monetária; (b) os saldos monetários reais aumentam, diminui a taxa de juros e eleva a demanda agregada; (c) a demanda por trabalho no setor de não comercializáveis cresce, assim como o emprego e o poder de compra dos salários, este definido como a razão entre os salários nominais e os preços dos bens de consumo; (d) como cai relativamente o preço dos bens exportáveis, contraem-se a produção do setor exportador e as exportações, enquanto a demanda por insumos importados cresce; (e) a crise do balanço de pagamentos denuncia a incongruência das medidas, constituindo-se no grande gargalo do populismo cambial: a euforia inicial acaba e abre-se para a crise [...];

[...]

d) Bresser-Pereira (1989): sua formulação é mais abrangente do que as anteriores em pelo menos três aspectos: (1) mostra diferentes possibilidades para começo do ciclo, apontando para a diversificada gama de experiências; (2) difere o populismo econômico “de esquerda”, assentado no “distributivismo ingênuo via salários e com a recusa de ajustamento”, do “de direita”, cuja preferência recai no gasto público e no clientelismo [...]; e (3) ao considerar a política econômica de outros países latino-americanos, dá ênfase à experiência brasileira [...]. Assim: (a) a primeira fase caracteriza-se por forte crescimento e inflação baixa, e pode ser desencadeada por várias alternativas, não excludentes, a partir de um conjunto de um conjunto de medidas como: (i) valorização cambial, com o decorrente crescimento das importações, dos salários e do consumo doméstico; (ii) aumentos

salariais, seja do setor público ou do setor privado; (iii) elevação das despesas e do déficit público; (iv) taxa de juros artificialmente baixa; e (v) represamento de preços e tarifas públicas. Ao configurar o ciclo, uma combinação destas medidas inicialmente induz o crescimento dos salários e das demandas de consumo e de investimento; (b) após o “paraíso momentâneo”, agrava-se a crise do balanço de pagamentos e o descontrole do déficit público leva a uma crise fiscal; (c) a desvalorização cambial torna-se inevitável, a inflação dispara e a crise econômica e política se aprofunda, finalizando com “mudanças dos ministros responsáveis, se não por um golpe de Estado” [...]”³⁶.

Dos principais formuladores teóricos do populismo econômico destacamos a contribuição dos economistas Rüdiger Dornbusch e Sebastian Edwards. No artigo “Macroeconomic Populism”, publicado no *Journal of Development Economics*, em 1990, Dornbusch e Edwards cunharam o termo “populismo macroeconômico” – o populismo econômico – para definir uma forma de “abordagem da economia que enfatiza o crescimento e a distribuição de renda e não enfatiza os riscos da inflação e do déficit financeiro, as restrições externas e a reação dos agentes econômicos às políticas agressivas não mercantis”³⁷. Em seguida, os autores descrevem as características essenciais dos programas populistas, enfatizando três elementos:

Os programas populistas enfatizam três elementos: reativação, redistribuição de renda e reestruturação da economia. O ponto comum aqui é “reativação com redistribuição”. A política recomendada é redistribuir a renda, geralmente por meio de grandes aumentos reais de salários que não devem ser repassados para preços mais altos. Apesar da inflação, a desvalorização é rejeitada por causa do impacto inflacionário e porque reduz os padrões de vida. A economia deve ser reestruturada para economizar moeda estrangeira e apoiar níveis mais elevados de salários reais e maior crescimento³⁸.

36. Pedro Cezar Dutra Fonseca, *op. cit.*, pp. 61-62, jan.-mar. 2011.

37. Rüdiger Dornbusch e Sebastian Edwards, “Macroeconomic Populism”, *Journal of Development Economics*, vol. 32, n. 2, pp. 247-277, abr. 1990 (cf. p. 247, tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/eu44vd34>, acesso em: 10 ago. 2021.

38. *Idem*, p. 249 (tradução nossa).

Tal definição de populismo econômico incluiria as políticas econômicas de regimes políticos de espectro bastante amplo, incluindo regimes como os de Juan Velasco Alvarado e Alan García, no Peru, Juan Domingo Perón, na Argentina, e Salvador Allende, no Chile. Não há inconsistência, entretanto, uma vez que o termo “populismo” tem sido usado para cobrir um espectro muito amplo de fenômenos políticos. Margaret Canovan identifica até sete tipos diferentes de populismo: populismo intelectual revolucionário, populismo camponês, radicalismo camponês, ditadura populista, democracia populista, populismo reacionário e populismo político³⁹.

De acordo com a análise de Dornbusch e Edwards, as políticas econômicas dos governos populistas da América Latina são marcadas pela realização de práticas administrativas em que os gastos governamentais e os salários reais aumentam de forma não sustentável, causando um quadro de inflação, seguido de recessão e que culmina em um colapso econômico, responsável pela redução dos salários reais a um valor inferior àquele do período anterior à ascensão dos governos populistas. Como exemplo de tais práticas de populismo macroeconômico, os autores citam o governo de Salvador Allende, no Chile, entre 1970 e 1973, e o primeiro mandato de Alan García, no Peru, entre 1985 e 1990.

A análise do populismo macroeconômico é aprofundada no livro *The Macroeconomics of Populism in Latin America* (1991), obra coletiva organizada por Dornbusch e Edwards, em que economistas e cientistas políticos dos Estados Unidos e da América Latina investigam as razões de, repetidamente, a América Latina presenciar o final infeliz e trágico da herança política, social e econômica do legado deixado pelos regimes populistas latino-americanos. Em linhas gerais, segundo os autores, é possível constatar determinado “padrão histórico” do fenômeno político do populismo: tão logo os governos populistas conseguem chegar ao poder, por meio do poder de sedução e persuasão das massas causado pelos discursos demagógicos e nacionalistas, repletos de frases e *slogans* patrióticos e de promessas utópicas e abstratas, sem nenhum nível de planejamento concreto e que são intensamente veiculadas pela propaganda midiática, buscam reanimar

39. Margaret Canovan, *Populism*, Nova York, Harcourt Brace Jovanovich, 1981.

a economia por meio de gastos massivos. Contudo, mesmo havendo uma breve recuperação inicial, a inflação reaparece e o governo responde com controles de preços e salários. Tais políticas de controle não conseguem, contudo, evitar um novo cenário econômico de escassez, supervalorização, déficits crescentes e fuga de capitais que acaba por precipitar uma nova crise econômica e leva, subsequentemente, ao colapso trágico dos diversos regimes populistas latino-americanos. Mesmo havendo tal “lição – e advertência – histórica”, os especialistas continuam a se indagar como e por que tais programas dão errado e o que leva os formuladores de políticas populistas a continuar repetidamente adotando essas práticas político-econômicas, apesar de seu visível histórico de fracasso⁴⁰.

Depois dos artigos introdutórios dedicados aos aportes teóricos e quadros macroeconômicos do populismo latino-americano, os capítulos da segunda parte do livro organizado por Dornbusch e Edwards são dedicados aos estudos dos padrões e das experiências do populismo macroeconômico empreendidos na Argentina (1973-1976), no Brasil (1930-1990), no Chile (1970-1973), no México (1970-1982), no Peru (1985-1990) e na Nicarágua (1979-1990) e aborda como a Colômbia (1970-1989) conseguiu evitar tal modelo de populismo econômico. Esses capítulos indicam que, apesar das diferenças e singularidades da forma como cada nação latino-americana implementou as políticas econômicas populistas, as consequências macroeconômicas do populismo foram notavelmente semelhantes em todos os casos investigados.

O historiador brasileiro Felipe Pereira Loureiro, no artigo “Considerações sobre o Populismo Econômico: Explicação ou Distorção Histórica?” (2008), analisa os estudos de Dornbusch e Edwards sobre populismo macroeconômico. Ele destaca que, de acordo com os autores:

[...] o populismo apresenta um tipo de governabilidade autodestrutiva. Esse seu caráter de autoaniquilamento se deveria às contradições existentes no arranjo de forças sociais que dão embasamento e legitimidade a esse tipo de liderança. Na medida em que esta recebe apoios significativos tanto de setores das elites como

40. Rüdiger Dornbusch e Sebastian Edwards (orgs.), *op. cit.*, 1991.

de grupos populares, ocorreriam, inevitavelmente, sérios impedimentos para a efetivação de políticas públicas que satisfizessem a todos esses atores sociais ao mesmo tempo. Disso resultaria, conforme tais estudiosos, um conjunto de ações estatais pouco sustentáveis para serem mantidas no longo prazo, devido a essa vã tentativa de conjugar interesses díspares. No início, estes até seriam compatibilizados; porém, depois, isso não se mostrava mais viável, fazendo com que tais políticas fossem abandonadas [...].

É dentro dessa perspectiva que os autores afirmam que as políticas econômicas dos governos populistas apresentam muitas similaridades entre si e que, por isso, se deveria pensar em uma verdadeira “macroeconomia do populismo na América Latina”. Como elemento-chave dessas políticas, destacar-se-ia o impulso dado por esses governantes às medidas fomentadoras do crescimento econômico imediato e da distribuição de renda, sem que fossem concedidas as atenções necessárias aos impactos dessas ações em termos de riscos inflacionários, desequilíbrios internos e externos (déficits público e da balança de pagamento) e reação dos agentes econômicos diante de ações que fossem por eles consideradas agressivas às liberdades de mercado⁴¹.

Nesse aspecto, conforme sintetizado pelo economista Nicolás Cachanosky, o populismo macroeconômico pode ser caracterizado como um programa de governo que recorre a uma maciça intervenção do Estado em vários setores da economia, incentiva o consumismo, ao mesmo tempo que desestimula os investimentos a longo prazo, e incorre em déficits no orçamento do governo⁴².

Além de se tratar de um modelo insustentável a longo prazo, o populismo macroeconômico possui, ainda segundo Dornbusch e Edwards, quatro etapas universais nas experiências populistas latino-americanas, sendo possível mapeá-las e identificá-las na evolução de sua política econômica, do momento de sua adoção ao de seu inevitável fracasso. Curiosamente, apesar das variedades e singularidades das experiências populistas,

41. Felipe Pereira Loureiro, “Considerações sobre o Populismo Econômico: Explicação ou Distorção Histórica?”, *Anais Eletrônicos do VIII Encontro Internacional da ANPHLAC*, Vitória, 2008, pp. 2-3, disponível em: <https://tinyurl.com/7svyvd6t>, acesso em: 10 ago. 2021.

42. Nicolás Cachanosky, “As Quatro Etapas do Populismo Econômico”, *Mises Brasil*, 10 dez. 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/4ckke3st>, acesso em: 10 ago. 2021.

determinados traços característicos são na maioria dos casos investigados pelos autores.

Com base nos traços gerais do populismo político, Dornbusch e Edwards identificam a presença do populismo macroeconômico na história da América Latina e seu caráter autodestrutivo nos seguintes termos:

A história econômica da América Latina parece se repetir indefinidamente, seguindo ciclos irregulares e dramáticos. Esse senso de circularidade é particularmente impressionante no que diz respeito ao uso de políticas macroeconômicas populistas para fins distributivos. Repetidamente, e em um país após o outro, os formuladores de políticas têm adotado programas econômicos que dependem fortemente do uso de expansões fiscais e políticas de crédito e de moeda sobrevalorizada para acelerar o crescimento e redistribuir a renda. Na implementação dessas políticas, geralmente não tem havido preocupação para a existência de restrições fiscais e cambiais. Depois de um curto período de crescimento econômico e recuperação, gargalos se desenvolvem e provocam insustentáveis pressões macroeconômicas que, ao final, resultam em queda de salários reais e graves dificuldades na balança de pagamentos. O resultado final desses experimentos geralmente é inflação galopante, crises e colapso do sistema econômico. No rescaldo desses experimentos, não resta nenhuma alternativa a não ser implementar, em geral com a ajuda do Fundo Monetário Internacional (FMI), um programa de estabilização drasticamente restritivo e caro. A característica autodestrutiva do populismo é particularmente aparente no declínio acentuado da renda *per capita* e dos salários reais nos últimos dias dessas experiências⁴³.

Em linhas gerais, de acordo com Dornbusch e Edwards, o populismo macroeconômico possui três características centrais:

1. **Condições iniciais** – O populismo econômico surge de insatisfação generalizada da população com os rumos da economia. Na raiz desse sentimento está a desigualdade da distribuição de renda, que cria atritos políticos e socioeconômicos, induzindo à ideia de que é possível fazer melhor com medidas radicalmente diferentes.

43. Rüdiger Dornbusch e Sebastian Edwards (orgs.), *op. cit.*, 1991, p. 7 (tradução nossa).

2. **Sem amarras** – No populismo econômico não há restrições, já que o governo pode gastar o que for preciso para melhorar a vida das pessoas. Argumenta-se que, ao induzir o crescimento, não há o que temer. Déficits não explodirão, a inflação não sairá do controle e o governo não haverá de quebrar.
3. **Prescrições políticas** – Todas têm por objetivo reativar a economia, reestruturá-la e distribuir renda. Tudo pelo emprego, tudo pelos salários, ainda que seja preciso intervir no funcionamento dos mercados – essa é a reestruturação resultante⁴⁴.

De acordo com os autores, uma vez no poder, os formuladores de políticas populistas articulam-se rapidamente para implementar programas econômicos ambiciosos com o objetivo de redistribuir a renda, gerar empregos e acelerar o crescimento. Embora cada experiência histórica de populismo possua características únicas, ainda é possível distinguir quatro fases comuns à grande maioria das experiências de populismo macroeconômico⁴⁵:

Fase 1 – Na primeira fase, os formuladores de políticas são totalmente justificados em seus diagnósticos e prescrição: crescimento da produção, salários reais e aumento dos empregos e políticas macroeconômicas nada menos que bem-sucedidas. Os controles garantem que a inflação não seja um problema, e a escassez é aliviada por importações. O esgotamento dos estoques e a disponibilidade de importações (financiados por desacumulação de reserva ou suspensão de pagamentos externos) acomodam a expansão da demanda com pouco impacto sobre a inflação⁴⁶.

No artigo “As Quatro Etapas do Populismo Econômico” (2016), o economista Cachanosky revela que a primeira etapa é marcada pelo encobrimento da realidade e pela criação de um cenário de ilusões. Afinal, na primeira etapa:

44. *Idem*, pp. 9-10.

45. *Idem*, p. 11.

46. *Idem, ibidem* (tradução nossa).

O populista é eleito e faz um diagnóstico sobre tudo o que está ruim na economia. Ato contínuo, ele implanta políticas voltadas para atacar os sintomas e não para curar a doença. Há aumento dos gastos, há inchaço da máquina pública e há incentivos ao consumismo (mas não ao investimento de longo prazo).

Nos primeiros anos de governo, as políticas aparentemente funcionam. A política macroeconômica mostra bons resultados, como um PIB crescente, uma redução no desemprego, um aumento real nos salários etc.

Como a economia está partindo de uma base baixa, há o chamado “hiato do produto”, que é a diferença entre o PIB efetivo e o PIB potencial. Isso permite que estímulos econômicos artificiais gerem um crescimento econômico grande no curto prazo e sem pressões inflacionárias.

Adicionalmente, o governo paga pelas importações utilizando as reservas do banco central (artifício esse favorito de Venezuela e Argentina) e impõe regulamentações para controlar alguns preços (uma política de congelamento de preços é aplicada em simultâneo a uma política de subsídios para grandes empresas).

Tudo isso faz com que a inflação de preços fique relativamente sob controle⁴⁷.

Na segunda etapa, segundo Dornbusch e Edwards, a “idade de ouro” do populismo macroeconômico dá sinais bastante visíveis de esgotamento.

Fase 2 – A economia enfrenta estrangulamento, em parte, como resultado de uma forte expansão da demanda por bens domésticos e, em parte, por causa da falta de um crescimento nas divisas. Considerando que a desacumulação era um elemento característico essencial da primeira fase, os baixos níveis de estoques e formação de estoques agora são uma fonte de problemas. Realinhamento e desvalorização de preços, controle cambial ou proteção tornam-se necessários. A inflação aumenta significativamente, mas os salários são mantidos. O déficit orçamentário piora tremendamente como resultado de subsídios generalizados sobre bens salariais e divisas⁴⁸.

Na reeleitura de Cachanosky é destacado ainda o fato de que, na segunda etapa, as políticas populistas enfatizam o consumismo e se esquecem do investimento – mesmo porque os populistas tendem a demonizar em-

47. Nicolás Cachanosky, *op. cit.*, 10 dez. 2016.

48. Rüdiger Dornbusch e Sebastian Edwards (orgs.), *op. cit.*, 1991, p. 11 (tradução nossa).

presários capitalistas. Tal pensamento e tal postura resultam na utilização do estoque de capital do país, que começa a não ser repostado e provoca a queda da produtividade. Como um efeito em cadeia, as reservas internacionais utilizadas para pagar por importação de produtos básicos também começam a cair. Há, então, o aumento imperativo nos preços de vários bens, até então controlados, pois os produtos acabam se tornando escassos. Esse aumento geral de preços, que equivale a uma redução no poder de compra da moeda e a um aumento do custo de vida, frequentemente leva a uma desvalorização na taxa de câmbio. Da mesma forma, os preços dos serviços de utilidades públicas (energia elétrica, tarifas de ônibus etc.) e da gasolina, controlados pelo governo, também começam a subir, pois ele necessita de mais receitas⁴⁹. O momento é marcado ainda pela fuga de capitais do país, que o governo tenta estacar por meio do uso da imposição de controle de capitais. Mesmo assim, é marcante a saída dos investidores estrangeiros do país, o que causa novas reduções de investimentos produtivos.

O fracasso do governo no controle do orçamento e de seus déficits é agravado pela promessa governamental de subsídios à energia elétrica, à gasolina e a algumas grandes empresas (as favoritas do governo), dados apenas para compensar o aumento do custo de vida. Para tentar amenizar a situação, os governos populistas costumam lançar mão da criação de novos impostos e de majorar alíquotas, enquanto a economia informal começa a crescer.

Cachanosky aponta ainda que esse momento demanda urgentemente reformas fiscais, que são, a todo custo, terminantemente evitadas por governos populistas, já que vão contra todos os princípios preconizados pela retórica populista e afetam suas bases de apoio político⁵⁰.

Prosseguindo a análise, Dornbusch e Edwards apontam as seguintes características marcantes da terceira fase do populismo macroeconômico:

49. Nicolás Cachanosky, *op. cit.*, 10 dez. 2016.

50. *Idem*.

Fase 3 – Escassez generalizada, extrema aceleração da inflação e um hiato de câmbio óbvio levam a fuga de capitais e desmonetização da economia. O déficit orçamentário se deteriora violentamente por causa de uma queda acentuada na arrecadação de impostos e no aumento dos custos dos subsídios. O governo tenta estabilizar pelo corte de subsídios e por uma depreciação real. Os salários reais caem maciçamente e as políticas tornam-se instáveis. Fica claro que o governo está em uma situação desesperadora⁵¹.

A terceira fase marca, portanto, a piora significativa da situação econômica do país, sendo caracterizada por escassez, extrema aceleração da inflação (possivelmente hiperinflação) e fuga de capitais. Um declínio na receita tributária combinado com uma alta inflação resulta em um aumento no déficit orçamentário. Uma tentativa de estabilização por meio da redução de subsídios e desvalorização leva à queda dos salários reais.

Para Cachanosky, grandes marcas da terceira fase que empurram a economia para uma desmonetização são o desabastecimento, a escassez, a saída contínua de capitais e a alta da inflação de preços. Nesse cenário, a moeda local é utilizada apenas para transações domésticas, já que os cidadãos passam a poupar em dólares americanos. Além disso, a queda na atividade econômica afeta as receitas tributárias do governo, que corta subsídios e piora sensivelmente os déficits orçamentários. Entre as saídas geralmente definidas pelos governos populistas para estancar a perda de reservas internacionais está uma nova desvalorização da taxa de câmbio, que acaba sendo seguida pelo disparo no aumento do custo de vida, responsável pela queda na renda real dos cidadãos. Tudo isso faz que a instabilidade política e social seja uma realidade do cotidiano, demonstrando o fracasso do projeto populista⁵².

Por fim, a quarta e última fase proposta pelos economistas Dornbusch e Edwards é caracterizada nos seguintes termos:

51. Rüdiger Dornbusch e Sebastian Edwards (orgs.), *op. cit.*, 1991, p. 11 (tradução nossa).

52. Nicolás Cachanosky, *op. cit.*, 10 dez. 2016.

Fase 4 – A estabilização ortodoxa assume sob um novo governo. Na maioria das vezes, um programa do FMI vai ser aprovado; e, quando tudo é dito e feito, o salário real vai ter diminuído maciçamente, para um nível significativamente mais baixo do que quando todo o episódio começou. Além disso, esse declínio vai ser muito persistente, porque a política e a economia da experiência vão ter reduzido o investimento e promovido a fuga de capitais. O extremismo das quedas salariais se deve a um simples fato: o capital é móvel pelas fronteiras, mas a mão de obra não é. O capital pode fugir dos males políticos, mas os trabalhadores estão presos⁵³.

A quarta fase é, segundo Cachanosky, marcada pela ascensão de um novo governo que é obrigado a fazer os ajustes “ortodoxos”, possivelmente sob a supervisão do Fundo Monetário Internacional (FMI) ou de organizações internacionais, que devem fornecer os fundos necessários para as reformas econômicas. Os salários reais caem para níveis abaixo daqueles que vigoravam antes do início das políticas populistas. Então, o novo governo “ortodoxo” é obrigado a desenvolver políticas de austeridade, altamente impopulares, para tentar cobrir os custos das políticas fracassadas feitas pelo regime populista anterior, ou seja, os populistas se foram, mas os estragos de suas políticas continuam totalmente presentes⁵⁴.

Indubitavelmente, o modelo das quatro fases da macropolítica do populismo latino-americano proposto por Dornbusch e Edwards não está isento de críticas nem deve ser tratado como uma perspectiva interpretativa absoluta e totalmente correta, afinal o fenômeno do populismo é complexo, contraditório e repleto de singularidades e especificidades regionais e temporais. De qualquer forma, é notável como o modelo interpretativo da macropolítica do populismo, apesar de ter sido construído por Dornbusch e Edwards no início da década de 1990, continua auxiliando na compreensão de muitos discursos, métodos e práticas empregados atualmente na América Latina pelos regimes populistas contemporâneos.

53. Rüdiger Dornbusch e Sebastian Edwards (orgs.), *op. cit.*, 1991, p. 12 (tradução nossa).

54. Nicolás Cachanosky, *op. cit.*, 10 dez. 2016.

Em síntese, Cachanosky nos revela que a permanência do populismo macroeconômico na história da América Latina é decorrente de seu efeito cíclico. Nas palavras conclusivas do autor:

Esses quatro estágios são, na realidade, cíclicos. O movimento populista utiliza o quarto estágio para criticar as políticas “ortodoxas” adotadas pelo novo governo, e argumenta que, durante o reinado dos populistas, as coisas estavam melhores.

Dado que as políticas ortodoxas quase sempre se baseiam exclusivamente no aumento de impostos, as coisas dificilmente melhoram. A renda real segue em queda e a economia segue em contração. Consequentemente, a opinião pública, descontente com as medidas adotadas no estágio IV, concede ao movimento populista uma vitória nas próximas eleições. Os populistas recebem uma economia em recessão e o ciclo recomeça do estágio I.

Não é de se surpreender que governos populistas normalmente surjam após tempos difíceis causados por crises econômicas. Um governo populista mais ou menos pode conseguir evitar o estágio IV descobrindo novas maneiras de permanecer no governo, como, por exemplo, proibindo eleições ou criando resultados eleitorais falsos.

Nesse ponto, o governo populista consegue transformar o país em uma nação totalmente autoritária⁵⁵.

Em síntese, pelo exposto ao longo deste capítulo, podemos perceber que os populismos/neopopulismos – em suas vertentes política e econômica – mantêm-se bastante presentes nas sociedades latino-americanas, mostrando sua longevidade histórica e suas formas de transformação e adaptação aos novos cenários históricos.

Apesar de os populismos/neopopulismos inicialmente aparentarem ser um fenômeno histórico democrático, que possibilita uma participação mais efetiva das classes populares na política, percebemos, com base na análise de suas experiências político-econômicas clássicas e contemporâneas e de seus legados históricos, que eles realizam uma deturpação dos valores e das instituições democráticas, sendo capazes de abrir caminho para o autoritarismo e para a ascensão de falsos líderes messiânicos na

55. Nicolás Cachanosky, *op. cit.*, 10 dez. 2016.

América Latina. Não perceber a advertência da história sobre os perigos autoritários dos populismos/neopopulismos e não combatê-los por meio da conscientização crítica das massas e da valorização da democracia e da cidadania plena está comprovadamente custando vidas. Enquanto a América Latina não se libertar dos males autoritários e personalistas dos populismos/neopopulismos, ela terá muitas dificuldades para realmente conseguir alcançar a democracia e seu pleno desenvolvimento econômico.

SEGUNDA PARTE

Reflexões sobre Governança
Internacional e Desenvolvimento
na Cátedra José Bonifácio

Economia desmaterializada: processo de reajuste e integração na América Latina

JULIANA GOETZKE DE ALMEIDA¹

Introdução

A globalização e os avanços tecnológicos alteraram a forma de países, empresas e indivíduos interagirem e atuarem no comércio internacional de bens e serviços. Na última década, houve uma inserção progressiva e dinâmica de inovadoras modalidades negociais, produtos e serviços, o que criou uma nova realidade mercadológica, carente de regulação e berço de intensos debates na seara internacional, principalmente em virtude da concentração da tecnologia em poucos agentes e do crescente descompasso entre os interesses fiscais arrecadatários das nações.

O crescimento exponencial da economia digital e o sucesso do capitalismo na introdução da ciência e tecnologia no comércio geraram profundas alterações nas capacidades produtivas. Apesar de as novas estratégias para conter o esgotamento de recursos naturais e a redução de poluentes terem fomentado essa tendência à “desmaterialização” da produção, a expansão de tecnologias de informação e comunicação das últimas duas

1. Advogada. Mestranda em direito do comércio internacional na Faculdade de Direito (FD) da Universidade de São Paulo (USP). *Master of laws* em direito empresarial internacional pela School of International Business and Entrepreneurship (Sibe) da Steinbeis Univesity, na Alemanha. *Master of business administration* (MBA) em planejamento, gestão e contabilidade tributária pela Universidade Positivo. *Latin legum magister* (LL.M.) em direito empresarial aplicado pelas Faculdades da Indústria do Sistema Federação das Indústrias do Estado do Paraná (Sistema Fiep). Pós-graduada em direito processual civil pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Bacharel em direito pelo Centro Universitário Curitiba (UniCuritiba).

décadas solidificou a transição gradual para uma economia circular, asentada em reutilização, recuperação, reciclagem e redesignação de materiais e energia, portanto, com foco na sustentabilidade socioambiental, na automação e “virtualização” de produtos, serviços e processos e na predominância do comércio de longa distância. A desmaterialização trouxe consigo mudanças irreversíveis na relação entre finanças e produção e, por conseguinte, desafios imensuráveis no âmbito do comércio internacional.

A integração de ferramentas tecnológicas proporciona alto índice de conectividade sem deslocamento humano. Essa mudança não se limita a suprir as demandas de consumidores ou empregadores, mas modifica, entre outros pontos, a comunicação e a cadeia logística de todo o setor produtivo. O desafio principal desse modelo é produzir com menos consumo de recursos – reduzindo a intensidade do uso de matéria-prima e energia extraída e, ao mesmo tempo, atendendo aos anseios da população –, manter o estoque de capital e girar a economia. Apesar de trazer incontáveis vantagens sob a óptica socioambiental, resulta em distopias e severos impactos para economias regionais, especialmente onde não há o domínio da tecnologia.

É importante salientar que a economia na América Latina, além de ser substancialmente agrícola, está centrada em médias e pequenas empresas que dependem do uso de tecnologia importada. Grandes centros comerciais da região dependem da circulação de pessoas para fomento do comércio. Com a predominância da desmaterialização da produção e de bens e serviços, há concretas desvantagens competitivas e deterioração de economias regionais. Como tendência lógica da evolução tecnológica, a desmaterialização apresentou crescimento exacerbado nas duas últimas décadas e atuou como ponto de central importância para todos os países do globo no enfrentamento da crise econômica que se agravou com a pandemia causada pela covid-19, consolidando as reflexões sobre como as nações podem atuar no comércio de bens e serviços digitais de forma competitiva, sem deter o domínio da tecnologia.

Diante desse cenário, como os países da América Latina, onde há grande potencial de recursos naturais e acentuadas disparidades sociais, podem enfrentar os impactos econômicos da nova realidade mercadológica?

A corrida tecnológica demonstra cabalmente a polarização da nova lógica produtiva, trazendo sérias e evidentes limitações aos países latino-americanos, que se apresentam como meros importadores de tecnologia, ocasionando o aprofundamento da crise financeira, econômica e social. Essa matriz histórica de dependência cognitiva e tecnológica, que tem raízes no colonialismo, rompe a relação entre produção e consumo no nível local e define o tipo de produção possível ou não, o que se traduz em uma situação de extrema vulnerabilidade.

Este capítulo, portanto, circunscreve uma reflexão acerca da necessidade de os países da América Latina convergirem interesses, a ponto de chegar a um acordo sobre o comércio digital na região, com funcionamento adequado, racional e eficiente do modelo de produção desmaterializado. Inicialmente, são abordadas as características da economia digital e os impactos na transformação da produção de bens e serviços. Na sequência, faz-se uma breve análise da regulação da economia digital sob a óptica da nova ordem econômica. Ao final, traz como principal ponto de indagação os caminhos existentes e que podem ser seguidos pelos países da América Latina na proteção de seus mercados internos, definição de suas vantagens competitivas no mercado mundial, diminuição da dependência tecnológica e melhoria do ambiente de negócios e investimentos à luz de novos horizontes integradores.

Economia digital: transformação da produção

Como pontuado por Manuel Castells², a revolução tecnológica não é surpresa e surgiu como evolução natural e resposta às diversas crises estruturais que o capitalismo e as políticas neoliberais vêm enfrentando desde a década de 1970. O processo de digitalização apresenta uma renovação há tempos prevista do modelo capitalista. O capitalismo e a revolução tecnológica não são, portanto, searas indissociáveis, eles interagem entre si. Enquanto o primeiro é compreendido, em linhas gerais, como um modo

2. Manuel Castells, *A Sociedade em Rede*, São Paulo, Paz e Terra, 2000, vol. 1, p. 39.

de produção, a segunda é modo de desenvolvimento, ambos avançando simultaneamente e de forma imbricada³. Como o autor salienta, a digitalização traz consigo processo irreversível de reorientação da base econômica e produtiva, acompanhado de transformações sociais muito drásticas⁴. Novos espaços econômicos, de interação e comunicação surgiram com mutabilidade dinâmica, ora impondo a necessidade de autorregulação, ora demandando respostas céleres à regulação, principalmente para proteger parcela importante da economia que ainda caminha a passos lentos para a nova realidade digital.

Melvin Kranzberg e Carrol Pursell⁵ salientam que a revolução tecnológica tem como característica principal a “penetrabilidade”, isto é, uma vez introduzida no cotidiano das mais variadas atividades humanas, não há ponto de retorno nem como removê-la da realidade. As atividades não podem ser mais exercidas sem o uso da tecnologia. Com isso, a sociedade estaria irretratável e totalmente afetada pelas características intrínsecas ao novo modelo de produção tecnológico.

Embora não exista consenso sobre a melhor definição do termo, neste capítulo parte-se da similaridade das diversas posições, ou seja, de que a economia digital se traduz pela ruptura do modelo tradicional de produção de riquezas, bens e serviços por causa da introdução de ferramentas de tecnologia e comunicação, com relação entre internet, comércio eletrônico e bens digitais⁶.

Com a economia digital, os mercados assumiram dimensão global, intensificando a competição e concorrência em todos os setores produtivos, e os consumidores de bens e serviços migraram do padrão clássico (físico) para o virtual, influenciando a oferta e a demanda do mercado e demandando mudanças em sua configuração, tendências ou costumes. Es-

3. *Idem*, p. 40.

4. *Idem, ibidem*.

5. Melvin Kranzberg e Carroll W. Pursell (orgs.), *Technology in Western Civilization*, Nova York, Oxford University Press, 1967, vol. 2: *Technology in the Twentieth Century*.

6. Guillermo Sánchez-Archidona Hidalgo, “Reflexiones sobre los Efectos de la Globalización Económica en los Entes de Economía Social: Especial Referencia a la Novedad de las Cooperativas Digitales”, *Lex Social: Revista de los Derechos Sociales*, vol. 7, n. 2, pp. 250-271, 2017 (cf. p. 259), disponível em: <https://tinyurl.com/yhkv8nrj>, acesso em: 10 jun. 2021.

ses novos consumidores mudaram o cenário econômico à medida que, ao alterar sua forma de agir, levaram as empresas a alocar mais recursos para a digitalização de sua atividade. Há um desafio constante de empresas e empresários para promover a melhoria contínua dos negócios e introduzir produtos e serviços inovadores no mercado, a fim de suprir a demanda desse novo perfil de consumidores⁷.

O aumento da digitalização, a automação e o surgimento de plataformas são algumas das manifestações da revolução tecnológica⁸. Analisar o impacto da digitalização exige examinar o novo conjunto de relações econômicas e suas implicações nas estruturas empresariais e sociais.

As consequências da digitalização não são triviais. Em primeiro lugar, abriu-se espaço para a “externalização” dos segmentos produtivos, chamada também de *fragmentação da produção*, consubstanciada pela adoção empresarial de cadeias produtivas espalhadas por outros países e regiões, com vistas a redução de custos e aumento na eficiência dos próprios processos e sistemas produtivos. Essa nova configuração não teria progredido sem o emprego das inovações nas tecnologias de informação e comunicação⁹. Como reflexo, acentuou-se a interdependência entre as economias mundiais e o comércio de insumos, bens intermediários e serviços¹⁰.

7. Wilfredo Guerra e Carlos Zavarce, “La Competitividad de las Empresas Venezolanas de Armadores Atuneros ante la Economía Digital”, *Actualidad Contable FACES*, ano 21, n. 37, pp. 59-89, 2018 (cf. p. 60), disponível em: <https://tinyurl.com/y6tz8zmz>, acesso em: 10 jun. 2021.

8. Pieter Nooren, Nicolai van Gorp, Nico van Eijk e Ronan Ó Fathaigh, “Should We Regulate Digital Platforms? A New Framework for Evaluating Policy Options”, *Policy & Internet*, vol. 10, n. 3, pp. 264-301, 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/69ckdstx>, acesso em: 10 jun. 2021; Daniel Schallmo, Christopher A. Williams e Luke Boardman, “Digital Transformation of Business Models: Best Practice, Enablers, and Roadmap”, *International Journal of Innovation Management*, vol. 21, n. 8, pp. 9-13, 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/2f3h2dnm>, acesso em: 10 jun. 2021.

9. Luiz Gonzaga Belluzzo, “La Reciente Internacionalización del Régimen del Capital: Un Breve Repaso de Sus Principales Hitos”, em Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) et al. (orgs.), *Desarrollo e Integración en América Latina*, Santiago (Chile), Naciones Unidas, 2016, p. 62 (LC/G.2674), disponível em: <https://tinyurl.com/24x3kumh>, acesso em: 10 jun. 2021.

10. Alexander J. Yeats, “Just How Big is Global Production Sharing?”, *SSRN*, pp. 1-58, jan. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/8eh9nhhp>, acesso em: 10 jun. 2021.

A dispersão geográfica das atividades envolvidas na produção de um bem ou serviço em dois ou mais países é tendência consolidada nas últimas duas décadas e tem servido de fator primordial no crescimento de diversas economias, com destaque aos países do Leste Asiático e do Leste Europeu, cujo processo de industrialização se deu pelo ingresso nas cadeias produtivas das grandes empresas. Apesar das semelhanças quanto à tardia industrialização, os países latino-americanos não tiveram o mesmo sucesso nessa integração às cadeias produtivas e de valor.

Antoni Esteveordal e Juan S. Blyde¹¹ aduzem que a região possui muitos fatores limitantes, como distância, falta de infraestrutura em transporte e logística, falta de regras efetivas para proteção do investimento estrangeiro, fragilidades jurídicas no reconhecimento de direitos de propriedade intelectual, falta de harmonização e convergência dos diferentes acordos que existem na América Latina e no Caribe.

Diferentes grupos de países da região têm acordos de integração que envolvem temas além da simples redução tarifária. Entretanto, não são suficientes para traduzir uma verdadeira integração produtiva na região. Os acordos existentes enfrentam as próprias dificuldades. Muitos deles são, inclusive, compreendidos pelas empresas como barreiras adicionais ao desenvolvimento do comércio local. Além disso, a América Latina passou por uma acentuada desindustrialização desde meados da década de 1990.

A transformação digital, além de alterar a alocação das cadeias de produção e, por conseguinte, de valor, introduziu também um novo mercado de bens e serviços digitais, *desmaterializados*. A chamada economia de plataforma é umas das manifestações mais significativas dessa digitalização da economia. Refere-se a parte da economia constituída de plataformas digitais que permitem aos consumidores (usuários) compartilhar, emprestar, alugar ou comprar bens e serviços. As plataformas oferecem serviços a preços mais baixos para os consumidores, sem a necessidade de deslo-

11. Antoni Esteveordal e Juan S. Blyde, “La Elusiva Búsqueda de una Mayor Integración Productiva en América Latina y el Caribe”, em Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) et al. (orgs.), *Desarrollo e Integración en América Latina*, Santiago (Chile), Naciones Unidas, 2016, p. 86 (LC/G.2674), disponível em: <https://tinyurl.com/24x3kumh>, acesso em: 10 jun. 2021.

camento, alterando de forma irreversível o modo como os consumidores interagem com fornecedores. Ao mesmo tempo, afetam a possibilidade de novos participantes ingressarem nesse mercado em razão do monopólio da tecnologia¹².

A diminuição da relevância da presença física de consumidores e a crescente importância e mobilidade dos bens e serviços intangíveis e de seu alto grau de integração na cadeia de valor apresentam inúmeros desafios para a economia latino-americana. O agravamento da crise econômica na região em virtude da pandemia causada pela covid-19 foi impulsionado pela redução da mobilidade urbana e pela atualização forçada da economia local com relação às tecnologias de informação e comunicação necessárias para a continuidade dos negócios.

Regulação da economia digital

São vários os aspectos ligados ao impacto da digitalização da economia que, diante de sua natureza disruptiva, traduzem a necessidade de regulação¹³. A importância do processo de digitalização para as empresas e a sociedade não pode ser ignorada. Há uma crescente consciência sobre a necessidade de os Estados intervirem, avaliarem e atualizarem a regulação. Todavia, em razão da natureza mutante da economia digital, pouco se avançou na seara regulatória até o momento. É crescente a pressão da sociedade, principalmente da classe trabalhadora e das empresas (tradicionalistas), para que os governos estabeleçam condições equitativas que possibilitem uma concorrência justa. Em contrapartida, há o receio de que o excesso de regulação dificulte a inovação¹⁴. Não existe consenso sobre o que deve ser regulado, por quem, em que nível e, em especial, como isso deve ser feito.

12. Óscar Molina Romo e Albert Pastor, “La Digitalización, Relaciones Laborales y Derecho del Trabajo”, em Fausto Miguélez (coord.), *La Revolución Digital en España: Impacto y Retos sobre el Mercado de Trabajo y el Bienestar*, Bellaterra, Universitat Autònoma de Barcelona, 2018, pp. 311-342, disponível em: <https://tinyurl.com/kpz39vx8>, acesso em: 10 jun. 2021.

13. *Idem, ibidem*.

14. Pieter Nooren, Nicolai van Gorp, Nico van Eijk e Ronan Ó Fathaigh, *op. cit.*, 2018; Karolien

Atualmente, os efeitos da economia digital sobre o emprego e as relações empresariais vêm sendo abordados com a mera aplicação das estruturas legais, regulatórias e políticas já existentes¹⁵, o que não condiz com a especificidade e o dinamismo da nova realidade.

Os defensores da regulação apresentam como principal argumento a necessidade de garantir proteção e segurança dos consumidores, evitar o *dumping* social e promover um espaço de oportunidades e concorrência leal¹⁶. Em contrapartida, a outra parcela – a favor da autorregulação – destaca que os efeitos negativos que a regulação pode trazer são mais onerosos do que os impactos nocivos apresentados pela autorregulação¹⁷, defendendo, assim, uma maior cautela dos Estados na questão, com enfoque no fomento à inovação e ao desenvolvimento, sob o risco de potencial exclusão do mercado digital e, por conseguinte, da nova ordem econômica mundial.

Na visão de Óscar Molina Romo¹⁸, os governos nacionais estão diante de três possíveis cenários. O primeiro é o de autorregulação, isto é, deixar que o mercado digital dite as próprias regras com mínima intervenção do Estado. O segundo é o da regulação externa, que se materializaria sobretudo em relação à regulação da privacidade e proteção de dados e às leis da concorrência. A densificação de regras de proteção de dados e a extensão de seus efeitos para além dos limites territoriais dos Estados são cada vez mais comuns na última década. Além disso, é perceptível o crescimento de regras e incentivos fiscais dos países para inovações cientí-

Lenaerts, Miroslav Beblavý e Zachary Kilhoffer, “Government Responses to the Platform Economy: Where Do We Stand?”, *CEPS Policy Insights*, n. 2017-30, pp. 1-15, jul. 2017 (cf. p. 2), disponível em: <https://tinyurl.com/2dwa97hs>, acesso em: 10 jun. 2021.

15. Karolien Lenaerts, Miroslav Beblavý e Zachary Kilhoffer, *op. cit.*, p. 3, 2017.

16. Stephen R. Miller, “Transferable Sharing Rights: A Theoretical Model for Regulating Airbnb and the Short-term Rental Market”, *SSRN*, pp. 1-8, 24 out. 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/ecb3avpk>, acesso em: 10 jun. 2021.

17. Chris Berg e Darcy Allen, *The Sharing Economy: How Over-regulation Could Destroy an Economic Revolution*, Melbourne, Institute of Public Affairs, 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/3a83whk5>, acesso em: 10 jun. 2021.

18. Óscar Molina Romo, “La Regulación de la Economía Digital: Un Análisis Comparativo del Empleo y las Relaciones Laborales en Alemania, Francia y el Reino Unido”, em Fausto Miguélez (coord.), *Economía Digital y Políticas de Empleo*, Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona, 2019, pp. 106-130, disponível em: <https://tinyurl.com/b8ywut5b>, acesso em: 10 jun. 2021.

ficas, tecnológicas e de comunicação e a tentativa de progredir, no âmbito internacional, com as negociações tarifárias sobre bens e serviços digitais, como forma de proteger os mercados internos. O terceiro cenário seria o da “cogovernança”, isto é, instituição e manutenção de mecanismos de participação e controle da economia digital por parte das organizações da sociedade civil, na governança das grandes empresas do mercado digital¹⁹. Embora a análise de Romo seja pertinente e correta, existem inúmeros problemas centrais a serem analisados e ultrapassados para chegar a um equilíbrio entre desenvolvimento e sustentabilidade em matéria de evolução e transformação digital das nações.

A economia digital está em constante mudança e em rápida evolução, portanto, regular é uma tarefa difícil. As diferenças no uso e nas regras que regem os serviços de economia podem levar a diferentes abordagens. O que está claro é que as mudanças nos métodos e ferramentas usados na economia digital exigem novas estruturas sociais e instituições, pois desafiam aquelas existentes. Como em outros momentos de adaptação às mudanças tecnológicas, esse processo pode gerar resistências e conflitos por parte dos diversos setores envolvidos²⁰. Por causa dessas resistências, as mudanças nas estruturas e instituições socioeconômicas ocorrem em um ritmo mais lento do que a inovação.

As respostas dos governos à economia digital são, em grande medida, meramente reacionárias e estreitas quanto ao escopo e se concentram na gestão de repercussões, em vez de fornecer uma estrutura para o desenvolvimento da economia digital, limitando seus efeitos sociais potencialmente negativos, sem minar sua capacidade de gerar inovação e riqueza. Do ponto de vista de seu impacto social, a necessidade de regular reflete a imprescindibilidade de evitar um grande aumento das desigualdades, que podem ter efeitos econômicos e sociais disfuncionais a ponto de sufocar

19. *Idem, ibidem.*

20. Willem Pieter de Groen *et al.*, *Employment and Working Conditions of Selected Types of Platform Work*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union/European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound), 2018, p. 1, disponível em: <https://tinyurl.com/assb4pnf>, acesso em: 10 jun. 2021.

ainda mais a demanda e colocar em risco a viabilidade de muitas empresas e, portanto, a economia²¹.

A digitalização de bens e serviços fez surgir o monopólio de poucas empresas sobre grandes porções da economia. Com isso, em razão de seu crescente poder de mercado, a necessidade de regular a concorrência e introduzir medidas para proporcionar mais inovação e competitividade internacional é ponto central para as indústrias digitais e não digitais da América Latina, a fim de que possam desenvolver novos modelos de negócios e aproveitar as oportunidades oferecidas pela economia digital.

Dependência tecnológica da América Latina

A história do desenvolvimento industrial da América Latina está acompanhada por instabilidades políticas geradas pela Guerra Fria (1947-1991) e pela resistência das oligarquias locais, comprometidas com as relações econômicas e o modelo de mera exportação de produtos primários.

A América Latina se desenvolveu à periferia da economia mundial. Durante a década de 1980, a participação da região no produto interno bruto (PIB) mundial já apresentava decréscimo quanto a décadas anteriores; tal declínio permanece até os dias de hoje, inclusive com relação a taxas de crescimento anuais, sobretudo se comparadas com as dos países em desenvolvimento da Ásia. De acordo com o *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020*, publicado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), em dezembro de 2020, estima-se que a região apresentou uma contração média de 7,7% no ano, a maior em mais de um século²².

21. Colin Crouch, “Redefining Labour Relations and Capital in the Digital Age”, em Max Neufeind, Jacqueline O’Reilly e Florian Ranft, *Work in the Digital Age: Challenges of the Fourth Industrial Revolution*, Londres/Nova York, Rowman & Littlefield International, 2018, pp. 187-197.
22. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020*, Santiago (Chile), Naciones Unidas, 2020a (LC/PUB.2020/17-P/Rev.1), disponível em: <https://tinyurl.com/48cnhj76>, acesso em: 10 jun. 2021. Para ler o resumo executivo em língua portuguesa, cf. Comissão Econômica para a

Apesar de o desenvolvimento na região ter ocorrido de formas diferentes e desiguais para os diversos países que a compõem, no geral, o processo de crescimento econômico demonstra, historicamente, fases de rápido crescimento sucedidas de períodos de grandes crises e recessões. Além disso, a região se mostra altamente vulnerável e dependente da economia externa, o que acentua ainda mais a inconstância de seu processo de crescimento econômico.

A região está apoiada basicamente na exportação de produtos básicos, sujeitos a alta oscilação de preços, e tem como ponto característico a dependência exacerbada de financiamentos externos, o que resulta nas astronômicas dívidas das nações. Como pontuado por José Antonio Ocampo²³, a volatilidade da região reflete os altos e baixos do financiamento externo e os termos de troca gerados por ciclos de preços de *commodities*, como a tendência da política macroeconômica de seguir um padrão *pró-cíclico* (expansão de gastos públicos com elevação das taxas de crescimento econômico em determinados períodos e contração nas contas públicas em períodos de desaceleração), que só começou a ser parcialmente superado nos últimos tempos.

Esse modelo de crescimento resultou na incapacidade de criação e desenvolvimento de uma base tecnológica sólida. A deficiência tecnológica da região tem raízes que remontam aos tempos coloniais, agravada com a tardia industrialização, as deficiências educacionais e a ausência de apoio e investimento no próprio campo científico-tecnológico.

A crise aguda das balanças de pagamentos e problemas na gestão da dívida pública afastaram os países da região, alguns em maior escala do que outros, das estratégias de migração e reorganização de grandes empresas

América Latina e o Caribe (Cepal), *Balanzo Preliminar das Economias da América Latina e do Caribe 2020: Resumen Ejecutivo*, Santiago (Chile), Nações Unidas, 2021 (LC/PUB.2020/18), disponível em: <https://tinyurl.com/5d83anx3>, acesso em: 10 jun. 2021.

23. José Antonio Ocampo, “Macroeconomía para el Desarrollo: Políticas Anticíclicas y Transformación Productiva”, em Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Reflexiones sobre el Desarrollo en América Latina y el Caribe: Conferencias Magistrales – 2011-2012*, Santiago (Chile), Naciones Unidas, 2013, pp. 13-42 (LC/G.2563), disponível em: <https://tinyurl.com/2zvfbjt2>, acesso em: 10 jun. 2021.

transnacionais, especialmente em setores em que transformações estruturais e tecnológicas ocorreram com maior intensidade, como telecomunicações, indústrias de informática e eletrônicos²⁴. Com isso, os países da América Latina, incluindo o Brasil, ficaram praticamente na margem do processo de reestruturação (fragmentação) das cadeias globais de valor na chamada *primeira globalização*, sem conseguir realizar o crescimento e a diferenciação de sua estrutura industrial.

Somada a dependência estrutural de importação tecnológica, a década de 1990 foi caracterizada por forte desindustrialização da região, sendo notória a diminuição do coeficiente de valor adicionado interno com relação ao valor bruto da produção, expresso no corte de empregos. Para tomar como exemplo uma das maiores economias da região, o Brasil passou por rupturas com as principais cadeias produtivas e, nas palavras de Luiz Gonzaga Belluzzo²⁵, hoje a estrutura industrial brasileira pode ser comparada a uma “nebulosa”, em que algumas grandes empresas se destacam e as medianas, em cada setor, proveem estrutura de suporte parcialmente globalizado.

Com os efeitos da crise mundial de 2008 e os desafios recentes da economia digital, é preciso buscar uma forma de reverter esse cenário. A política baseada simplesmente na abertura a importações é frágil. Os países da América Latina, que novamente se desenvolvem à margem da economia mundial digitalizada, podem e devem ampliar seus acordos comerciais, a fim de buscar elementos para contornar a dependência em tecnologia e inserir-se e desenvolver-se na economia digitalizada.

Impactos e limitações dos países latino-americanos na economia desmaterializada

As mudanças advindas da robotização e da inteligência artificial, bem como das novas formas de organização empresarial e da expansão da globa-

24. Luiz Gonzaga Belluzzo, *op. cit.*, 2016, p. 63.

25. *Idem*, p. 64.

lização, trouxeram grandes mudanças às relações sociais e empresariais. Conforme pontuado, a competitividade da maioria dos países da América Latina está baseada na abundância de recursos naturais e/ou mão de obra pouco qualificada (e de menor custo), esta última fruto da profunda carência educacional. O resultado disso é uma estrutura de produção pouco diversificada, com limitado valor agregado e especialização em exportações concentradas em bens de baixo conteúdo tecnológico. As dificuldades da região persistem, principalmente, no que diz respeito à aplicação de tecnologias digitais de forma produtiva e à promoção de iniciativas de empreendedorismo digital por natureza e heterogeneidade de negócios.

A difusão e o impacto das tecnologias digitais na produtividade na América Latina dependem de elementos essenciais, como acesso a tecnologias digitais, dinamismo nos negócios, participação das pequenas e médias empresas na transformação e concorrência suficiente na economia digital. Uma grande porcentagem de empresas, principalmente de médio e pequeno porte, tem dificuldades em adotar novas tecnologias. À luz dessa nova realidade, são salientadas as colocações de Guillermo Sánchez-Archidona Hidalgo²⁶, no sentido de que a impossibilidade de adaptação a esse novo contexto econômico fez que a globalização fosse uma “faca de dois gumes”, benéfica para grandes empresas, mas prejudicial para a maioria das pequenas e médias empresas.

A pandemia ocasionada pela dispersão mundial da covid-19 intensificou a crise já existente na América Latina, afetando profundamente as condições socioeconômicas e agravando a situação de deficiência estrutural. Isso foi consubstanciado por baixa produtividade, altos níveis de desigualdade, informalidade de trabalho, serviços públicos e instituições deficientes.

Segundo levantamentos da Cepal²⁷, as taxas de crescimento da região em 2019 demonstram quase nenhuma expansão econômica. Se o potencial de crescimento já era baixo, com a pandemia o quadro certamente se agravou. Conforme relatório de impactos emitido pela própria Cepal²⁸,

26. Guillermo Sánchez-Archidona Hidalgo, *op. cit.*, 2017, p. 259.

27. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), *op. cit.*, 2020a.

28. *Idem*, *O Investimento Estrangeiro Direto na América Latina e no Caribe 2020: Resumo Executivo*, Santia-

em dezembro de 2020, houve uma queda de cerca de 50% nos investimentos estrangeiros diretos na região durante esse ano. As previsões para o ano de 2021 também não são otimistas.

Wilfredo Guerra e Carlos Zavarce²⁹ apontam que as capacidades de competição das empresas na nova estrutura econômica são afetadas por não haver uma estrutura que permita responder em tempo hábil às mudanças que ocorrem no mercado nacional e mundial. Além disso, as empresas também são afetadas por não terem habilidades técnicas nem infraestrutura tecnológica necessárias para enfrentar os desafios da complexidade no ambiente global de transformação das organizações. Em uma região marcada por diferenças, a não transformação digital pode acentuar as disparidades.

É imprescindível que as soluções tecnológicas cheguem até as empresas e sejam adaptadas aos diferentes setores e tipos de unidades de produção. Se as políticas públicas forem adequadas, as tecnologias digitais desempenharão papel essencial na saída da crise e na proteção da economia local, além de auxiliar as pequenas e médias empresas na competitividade com aquelas de grande porte com aumento nos índices de produtividade.

O fomento à transformação digital da região engloba alterações nos modelos de negócio e consumo, introdução de bens e serviços digitais, modificação e modernização de sistemas de produção, reorganização de setores econômicos, redefinição do mundo do trabalho, significando novas condições de competitividade. A transformação digital é capaz de trazer ferramentas e novas oportunidades para que a região se mostre responsiva à crise atual. No setor empresarial, a crise está afetando de forma aguda as médias e pequenas empresas, que, dependentes de circulação local física, de trabalhadores – muitos dos quais passaram a adotar o trabalho à distância – e de residentes, se viram sem capital nem estrutura necessários para promover a migração de seus negócios à esfera digital. Em particular, como ressaltado pela pandemia, a baixa adoção até mesmo de tecnologias

go (Chile), Nações Unidas, 2020b (LC/PUB.2020/16), disponível em: <https://tinyurl.com/3fcsamhx>, acesso em: 10 jun. 2021.

29. Wilfredo Guerra e Carlos Zavarce, *op. cit.*, 2018, p. 75.

básicas, principalmente em pequenas empresas, demonstra espaço para maior intervenção no campo das políticas públicas.

A pandemia causada pela covid-19 mostrou, igualmente, um cenário preocupante quanto à exclusão digital da população. Embora a transformação digital naturalmente leve a desaparecimento, mudança ou criação de alguns empregos, poucos trabalhadores na América Latina dominam ou usam ferramentas digitais no trabalho. De acordo com os dados de 2018 da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)³⁰, apenas um terço dos trabalhadores da América Latina e do Caribe usaram tecnologias de informática e comunicação no trabalho no período avaliado (uma semana), em comparação com a Europa, onde mais da metade o fez. As políticas para promover o desenvolvimento de competências digitais devem estar alinhadas com as políticas industriais e tecnologias de âmbito mais geral, a fim de garantir que a força de trabalho tenha e desenvolva capacidades.

Cooperação tecnológica na América Latina e possíveis novos horizontes integradores

A primeira iniciativa de integração dos países da América partiu dos Estados Unidos, com a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), constituída formalmente em 1948. Sob o bordão “América para os americanos”, proclamado no século XIX na doutrina Monroe, os Estados Unidos tinham a intenção de organizar e dirigir a integração continental. Contudo, as contradições do desenvolvimento dos países e os conflitos sociais e políticos agudos impediram o avanço das iniciativas integracionistas da região³¹.

30. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Corporación Andina de Fomento (CAF), Economic Commission for Latin America and the Caribbean (Eclac), *Latin American Economic Outlook 2018: Rethinking Institutions for Development*, Paris, OECD Publishing, 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/ymt7kxzf>, acesso em: 10 jun. 2021.

31. Marco Aurélio García, “Arquitectura Político-institucional de la Integración”, em Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) *et al.* (orgs.), *Desarrollo e Integración en*

A partir da década de 1970, os problemas macroeconômicos se multiplicaram, e as mudanças no curso da economia mundial causaram aumento da dívida externa. De todo modo, os países adotaram a ideologia de livre comércio, iniciando tratativas para a integração regional, como evidenciado pela assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, e do Protocolo de Ouro Preto do Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 1994. Os processos de integração regional, em especial os sul-americanos, passaram por crises profundas nas últimas décadas e estiveram longe de lograr o êxito esperado, demonstrando sinais preocupantes de perda do compromisso com a integração³². No caso do Mercosul, a integração não ocorreu nem mesmo com relação à instituição de livre comércio.

Impulsionados pelas perspectivas dos novos acordos de integração regional, os Estados Unidos propuseram a criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (Alca). Essa iniciativa foi recebida por muitos países muito mais como uma tentativa de anexação econômica da América Latina do que como um projeto de integração. Marco Aurélio Garcia³³ pontua que os motivos do fracasso das sucessivas políticas hemisféricas propostas pelos Estados Unidos foram a incapacidade de seus governos de propor uma associação efetiva, que não fosse de caráter assistencialista ou de submissão. Os governos dos Estados Unidos enfrentaram dificuldades no continente ante a falta de compreensão do nacionalismo latino-americano e subordinaram suas propostas de integração continental ao interesse nacional estadunidense.

Esse legado histórico concebe a complexidade e a contradição nas articulações entre soberanias e integração na região³⁴, sendo de essencial estudo para repensar as possíveis estratégias para o desenvolvimento da economia digital na América Latina.

A Cepal direciona esforços desde o início dos anos 2000 para a promoção de um diálogo regional sobre a sociedade da informação na América

América Latina, Santiago (Chile), Naciones Unidas, 2016, pp. 35-52 (LC/G.2674), disponível em: <https://tinyurl.com/24x3kumh>, acesso em: 10 jun. 2021.

32. José Antonio Ocampo, *op. cit.*, 2013, p. 28.

33. Marco Aurélio Garcia, *op. cit.*, 2016, p. 41.

34. *Idem*, p. 40.

Latina e no Caribe, a fim de congregar os interesses dos países da região na formulação e implementação de programas para acesso e uso das tecnologias da informação e comunicação. A primeira Conferência Ministerial Regional da América Latina e do Caribe ocorreu no Rio de Janeiro, em 2005, como etapa preparatória para a segunda fase da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI), sediada na Tunísia, também em 2005. Nessa conferência foi aprovada a primeira versão do Plano de Ação sobre a Sociedade da Informação da América Latina e do Caribe (eLAC2007), que se limitou a um compromisso político das nações para redução da exclusão digital da região.

Não obstante a existência das iniciativas da Cepal, os governos nacionais pouco evoluíram na questão durante a década seguinte. Com o agravamento da crise socioeconômica da região, agora impulsionada pela pandemia – ou melhor, pelo despreparo (e até mesmo inviabilidade) com relação a migrações de estruturas institucionais, laborais e empresariais para um espaço digital, em resposta ao cenário de distanciamento físico e isolamento social –, o tema adquiriu força.

No final de novembro de 2020, na VII Conferência Ministerial sobre a Sociedade da Informação para América Latina e Caribe, organizada de forma virtual pela Cepal e pelo governo do Equador, foi aprovada a Agenda Digital para a América Latina e o Caribe (eLAC2022)³⁵, contendo 39 objetivos a serem alcançados pela região. Ao todo foram incluídas oito principais áreas de atuação dos países, dentre as quais têm destaque melhoria da infraestrutura digital, transformação digital e economia digital, inclusão e desenvolvimento de habilidades e competências digitais da população, fomento às tecnologias emergentes para o desenvolvimento sustentável, mercado digital regional e cooperação digital regional. Frisa-se a inclusão expressa de objetivos direcionados a recuperação e retomada econômica, apoiadas na transformação digital produtiva, visando catalisar inovação inclusiva e mudanças nos modelos de gestão, produção e negócios, com

35. Comisión Económica para América Latina (Cepal), *Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC2022)*, [S.l.], 26 nov. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/ypnbe2ab>, acesso em: 10 jun. 2021.

atenção especial a médias e pequenas empresas, que representam a maior parcela do PIB da região.

Um mercado digital regional pode desempenhar papel fundamental na melhoria da infraestrutura de telecomunicações e expansão do comércio. Um exemplo de integração regional para fomento e, ao mesmo tempo, regulação de economia digital é a estratégia de mercado único digital³⁶ (DSM; do inglês, *digital single market*), que consiste em inúmeras iniciativas legislativas individuais da Comissão Europeia para adaptar o mercado europeu à era digital. A intenção é criar um quadro de leis para a economia digital, aplicando os princípios fundamentais de um mercado comum, com ênfase na livre circulação de bens, serviços e capitais e na concorrência leal, e estabelecendo condições de concorrência equitativas e harmonizadas para todas as partes envolvidas.

Com todas as ressalvas histórico-estruturais à parte, a estratégia digital da União Europeia (UE) pode e deve ser estudada e seus sucessos e fracassos precisam operar como parâmetro para políticas de integração na América Latina, baseadas em dados, tecnologia e infraestrutura, com vistas a fortalecer as condições de competitividade da região na nova estrutura econômica desmaterializada.

A coordenação de políticas regionais que promovam investimento em investigação, desenvolvimento e inovação de tecnologias de informação e comunicação na região e a aplicação de seus resultados internamente são fatores essenciais para melhoria da competitividade das empresas e redução da dependência. Além de promover o desenvolvimento, uma integração regional em matéria de digitalização da economia pode proporcionar uma efetiva coordenação de estratégias em nível internacional, com maior participação da região nos foros de discussão internacionais, cujo principal entrave negocial está na tributação de bens e serviços da economia digital.

Mesmo com a incapacidade de todos os projetos anteriores em produzir uma aliança equilibrada, a cooperação regional tem o potencial de reduzir assimetrias econômicas e sociais e, assim, evitar tentações hegemô-

36. European Commission, *A Europe Fit for the Digital Age: Empowering People with a New Generation of Technologies*, [S.l.], 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/rknrd8f4>, acesso em: 10 jun. 2021.

nicas por um ou mais países. Afora os enfoques apresentados anteriormente, a formulação de políticas ativas de tecnologia deve ser complementada com a consolidação de conquistas na educação – inclusão, alfabetização digital e formação de novos profissionais – e a reversão de suas deficiências, especialmente em relação a qualidade e articulação com as necessidades de transformação do sistema produtivo.

É claro que o desafio de construir uma arquitetura político-institucional sobre o vulto dos fracassos integracionistas na América Latina é colossal. Não basta apenas a compreensão da nova economia mundial e a aceitação da inexpressiva e perigosa posição que a América Latina ocupa nesse momento, é preciso desenhar essa arquitetura de modo a superar a histórica balcanização, fragmentação, hostilidade e não cooperação dos países da região. Como menciona Garcia³⁷, a resolução das tensões entre soberania nacional e supranacionalidade é um processo longo e difícil, mas deve estar no centro das preocupações sobre governança de processos de integração à economia digital.

Considerações finais

A tecnologia se apresenta como ferramenta fundamental na constituição de um sistema econômico globalizado³⁸. A questão tecnológica é, atualmente, um vetor decisivo no desenvolvimento das relações capitalistas, e países estão engajados na corrida por estabelecimento e consolidação de vantagens em ciência, tecnologia e inovação, travando guerras comerciais intensas, sendo a de maior notoriedade a que envolve as duas maiores economias do mundo, Estados Unidos e China. A globalização opera em benefício dos que comandam a vanguarda tecnológica e exploram desníveis de desenvolvimento entre países³⁹.

37. Marco Aurélio Garcia, *op. cit.*, 2016, p. 48.

38. Manuel Castells, *op. cit.*, 2000, p. 87.

39. Celso Furtado, *Em Busca de Novo Modelo: Reflexões sobre a Crise Contemporânea*, São Paulo, Paz e Terra, 2002, p. 42.

A América Latina manteve-se afastada do movimento de reestruturação produtiva justamente porque depositou nos setores básicos e tradicionais as políticas de desenvolvimento e avanço industrial. Nas últimas décadas, as contribuições para a estrutura de manufatura foram ínfimas, com baixa capacidade de inovação e integração em cadeias produtivas. A formação econômica periférica dos países latino-americanos com relação ao sistema-mundo capitalista corroborou para um processo de industrialização tardia, do qual resultou a deficiência na produção interna de tecnologia.

É inegável que a transformação do mercado pela introdução de bens digitais e novas tecnologias, aliada ao crescimento de condutas protecionistas e regionalistas, fez surgir indagações de todos os gêneros quanto ao tratamento econômico, jurídico e fiscal adequado. Também acentuou as deficiências dos acordos firmados no âmbito do comércio de mercadorias e serviços, os quais simplesmente não estão aptos a confrontar as especificidades da nova realidade mercadológica digital.

As transformações socioeconômicas causadas pela revolução digital já cobram o preço e clamam por uma mudança profunda no quadro institucional. Da mesma forma que a regulação do trabalho e o estado de bem-estar podem ser considerados uma reação aos conflitos criados pelo sistema fordista de produção em massa, espera-se que novas regulações sejam desenvolvidas para lidar com os conflitos colocados pelo desenvolvimento da economia digital. É evidente que essa reorganização não é automática e requer iniciativas políticas de caráter responsivo ao quadro institucional existente, desenvolvido para um contexto diferente e, portanto, incapaz de enfrentar os desafios atuais.

O sistema de acordos multilaterais no âmbito global está longe de oferecer o tipo de disciplina crucial para a economia digital. Ao longo dos anos, importantes mecanismos de governança econômica internacional perderam espaço e enfrentaram críticas decorrentes de uma mudança acentuada na posição dos principais agentes econômicos quanto ao liberalismo econômico. Há alguns anos, a Organização Mundial do Comércio (OMC), por exemplo, enfrenta críticas e pressões de Estados em desenvolvimento demandando uma resposta efetiva aos anseios da era econômica digital e ao desequilíbrio arrecadatório resultante do domínio tecnológico

de poucas grandes economias mundiais. Adicionalmente, países desenvolvidos – em especial aqueles que concentram a maior parte dos *big players* do mercado digital – passaram a intensificar suas críticas quanto à sistemática de acordos multilaterais, implementando paulatinamente políticas protecionistas – com retirada de diversos importantes acordos internacionais – que comprometem, em grande escala, os esforços de organismos como a própria OMC, cujo papel principal é instituir e fiscalizar as regras do comércio internacional, permitindo o desenvolvimento sustentável e a proteção de pequenas economias. Ademais, muitos doutrinadores destacam o estancamento da liberação comercial⁴⁰ com o acirramento do unilateralismo e o crescimento do regionalismo, elevando-se barreiras regionais em detrimento do comércio internacional⁴¹. Nas palavras do economista Thomas Piketty, “a questão da desigualdade e da redistribuição está no cerne dos conflitos políticos”⁴².

O futuro da economia internacional recai sobre uma análise pormenorizada dos mercados, seus sinais e suas regras⁴³. A regulação do comércio digital é pauta refratária, deve atender às expectativas comuns, tanto dos países desenvolvidos como dos países em desenvolvimento, e esse é o desafio que se enfrenta em um cenário de grave desigualdade econômica⁴⁴.

Como pontuado por Piketty, a integração no mercado mundial, a fim de adequadamente endereçar o problema da desigualdade, “não consiste apenas em inserir o capital onde ele não está [...], mas fazer escolhas complexas dos setores nos quais investir, dos bens a serem produzidos, das pessoas a quem delegar as decisões”⁴⁵. A economia digital traz consigo valiosas oportunidades de transformação estrutural dos meios de produção e consumo.

40. Welber Barral (org.), *O Brasil e a OMC: Os Interesses Brasileiros e as Futuras Negociações Multilaterais*, Florianópolis, Diploma Legal, 2000, p. 21.

41. *Idem, ibidem*.

42. Thomas Piketty, *A Economia da Desigualdade*, Rio de Janeiro, Intrínseca, 2015 (e-book), p. 88.

43. *Idem*, p. 62.

44. José Carlos de Magalhães, *Direito Econômico Internacional: Tendências e Perspectivas*, Curitiba, Juruá, 2017, p. 70.

45. Thomas Piketty, *op. cit.*, 2015, p. 1085.

Branko Milanović, ao discorrer sobre as novas faces do capitalismo, faz pertinente observação ao destacar que, além da instabilidade política intrínseca diante da grande desigualdade, “o que acontece a seguir dependerá (1) da natureza do progresso tecnológico [...] e (2) da capacidade dos ‘perdedores’ neste sistema para se organizar politicamente”⁴⁶.

Nesse sentido, a OCDE publicou, em setembro de 2020, o *Latin American Economic Outlook 2020* com enfoque justamente na necessidade da transformação digital para auxiliar no enfrentamento dos profundos impactos socioeconômicos decorrentes da pandemia causada pela covid-19⁴⁷. Conforme destacado no documento, é imprescindível a coordenação das políticas digitais na região, não apenas enfocando a concretização de parcerias internacionais que facilitem a transição dos países para a economia digital, em igualdade, e promovam desenvolvimento na área como também visando a um compartilhamento efetivo do conhecimento e das experiências, garantindo a inclusão digital da população e das empresas e, por derradeiro, impulsionando a região para uma integração tecnológica internacional. O documento destaca ainda a imprescindibilidade de os países da América Latina promoverem iniciativas para cooperação regional, como a mencionada na eLAC2022, de modo a explorar o potencial digital da região. Além de servir de instrumento estimulador da cooperação regional em matéria digital, a eLAC2022 pode se tornar (o que é esperado) palco para um diálogo político centrado nos desafios e nas oportunidades que a transformação digital representa para a sociedade e a economia da América Latina.

Ao atuar em conjunto, a região certamente terá maior espaço nos debates internacionais que permeiam o tema, em especial as questões de tributação da economia digital. Para tanto, é preciso que os países se esforcem no cumprimento das metas da eLAC2022 e, além disso, estabeleçam

46. Branko Milanović, *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Cambridge (Estados Unidos), The Belknap Press of Harvard University Press, 2016 (*e-book*), p. 3360 (tradução nossa).

47. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Latin American Economic Outlook 2020: Digital Transformation for Building Back Better*, Paris, OECD Publishing, 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/s3cy448n>, acesso em: 10 jun. 2021.

políticas públicas direcionadas à transformação digital e alinhadas com a nova configuração econômica.

A despeito das louváveis iniciativas da Cepal, não há como deixar de observar que a redução da capacidade dos Estados, a maior autonomia das grandes empresas detentoras da tecnologia, a insuficiência da capacidade reguladora sobre o comércio de bens e serviços digitais, a contração das economias, a inviabilidade de tecnologias e, em particular, as notórias tensões nas articulações políticas contribuem para a formação de um cenário nebuloso, tornando o sucesso da efetiva integração regional da América Latina em matéria digital uma grande incerteza.

Cooperação monetária e financeira na América Latina: propostas e assimetrias regionais

RODOLFO VIEIRA NUNES¹

Introdução

A pandemia de covid-19, causada por um novo tipo de coronavírus, vai ser conhecida como a pior em um século, por ter gerado uma crise sanitária e, conseqüentemente, uma crise econômica global, considerada a pior desde a Grande Depressão (1929), passando recentemente pela Crise do *Subprime*². Em vários países da América Latina, a pandemia tem efeitos marcantes em termos de pessoas afetadas e mortalidade. Nas questões econômicas, a pandemia atingiu a região após cinco anos de baixo crescimento econômico, período de meia década perdida³.

1. Bacharel em administração de empresas pela Universidade Estadual Paulista (Unesp), mestre em controladoria e finanças pela Faculdade Fipecafi e doutorando em administração na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA) da Universidade de São Paulo (USP), com bolsa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Especialista em finanças corporativas e *investment banking* pela Fundação Instituto de Administração (FIA) e em gestão em administração pública pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Possui um *certificate program in executive management em advanced topics in financial decisions and corporate policy* pela University of LaVerne, nos Estados Unidos. É professor substituto na graduação da Universidade Estadual do Maranhão (Uema) e membro associado do Instituto Brasileiro de Tesouraria Corporativa (IBTC) e da American Finance Association (AFA). As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste capítulo são de responsabilidade do autor e não necessariamente refletem a visão do CNPq.
2. Kristalina Georgieva, *Afrontar la Crisis: Prioridades para la Economía Mundial*, Washington, 9 abr. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/mzsk8kt>, acesso em: 10 jun. 2021.
3. José Antonio Ocampo, “América Latina y la Agenda Económica Global”, em Enrique García (coord.), *Desenvolvimento e Cooperação na América Latina: A Urgência de uma Estratégia Renovada*,

Como países de renda média, as nações latino-americanas possuem dificuldades de acesso a financiamento, de modo que essa limitação é uma das principais deficiências para estruturar um programa de combate a crises. Além disso, o acesso aos mercados internacionais de capitais tornou-se cada vez mais difícil, pois as saídas de capital de portfólio de mercados emergentes, motivados pelos não residentes, alcançaram níveis sem precedentes nos últimos meses⁴. O resultado dessa fuga de capitais é uma considerável depreciação da taxa de câmbio de alguns países da América Latina e do Caribe, corroborando a gravidade da situação.

No contexto da fuga de capital estrangeiro e da impossibilidade de acesso aos mercados financeiros internacionais, as manobras de ação ficam reduzidas, ou seja, uma política econômica limitada faz que os países busquem ajuda financeira, principalmente, no Fundo Monetário Internacional (FMI) ou no Banco Mundial (BM)⁵. A pandemia de covid-19 pode ser uma oportunidade para os países realizarem uma reflexão conjunta sobre uma reestruturação completa no modelo de desenvolvimento e fortalecerem as cooperações socioeconômicas da América Latina.

A proposta de uma cooperação monetária e financeira na América Latina é um aspecto conectado com políticas e programas focados em intensificar a integração regional. Nas últimas décadas, algumas políticas da área ganharam destaque: provisão de liquidez via fundos regionais, mecanismo de crédito recíproco entre os países do bloco regional e proposta de novos mecanismos para financiamentos a longo prazo. Tal cooperação

orgs. Wagner Pinheiro Pereira e Beatriz Muriel, São Paulo, Edusp, 2020a, pp. 127-157; *idem*, “La Cooperación Financiera Internacional frente a la Crisis Económica Latinoamericana”, *Revista Cepal*, n. 131, pp. 7-28, ago. 2020b (LC/PUB.2020/9-P), disponível em: <https://tinyurl.com/ynmw2pkw>, acesso em: 10 jun. 2021.

4. Naciones Unidas, *Informe: El Impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe*, Nova York, Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, jul. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/4b48htky>, acesso em: 10 jun. 2021.
5. René A. Hernández, *Covid-19 y América Latina y el Caribe: Los Efectos Económicos Diferenciales en la Región*, Madrid, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social (Iaes), Universidad de Alcalá, 2020 (Documentos de Trabajo, 06/2020), disponível em: <https://tinyurl.com/stuzebhc>, acesso em: 10 jun. 2021.

entre os países demonstra a necessidade de superar as deficiências regionais existentes⁶.

Na América Latina, as iniciativas para a promoção da cooperação monetária e financeira têm sido motivadas muito mais pelos traumas causados pelos choques externos que por esforços para promover a integração regional. Segundo esse pensamento, o aumento da integração comercial e financeira exige maior coordenação de políticas entre as autoridades, com o intuito de mitigar os choques externos⁷. Já ocorreram inúmeras tentativas de revitalização das iniciativas de cooperação regional, tanto pela ideia de regionalismo desenvolvimentista como pela de regionalismo neoliberal; também surgiram outras que buscaram respostas para problemas históricos da realidade latino-americana.

Toda essa proposição de políticas de cooperação financeira advém da explicação que divide essa integração monetária e financeira em duas modalidades: financiamento de desenvolvimento, programas e projetos de investimento em infraestrutura e comercial; e mecanismos de cooperação macroeconômica e cooperação financeira conexa, financiamento para liquidez durante crise de balanço de pagamentos⁸. A segunda modalidade mencionada também é conhecida como sincronismo de ciclo e parte da premissa de que é fundamental a disciplina dos países perante as pressões; é ainda um mecanismo de redução de oscilação macroeconômica e de fortalecimento da credibilidade dos países⁹.

6. Renato Baumann e Carlos Mussi, “Cooperação Monetária e Financeira: O que é Bom para a Ásia também é para a América Latina?”, *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 31, n. 1 (121), pp. 77-97, 2011, disponível em: <https://tinyurl.com/zurnepkk>, acesso em: 10 jun. 2021.
7. Hem C. Basnet e Subhash C. Sharma, “Exchange Rate Movements and Policy Coordination in Latin America”, *Journal of Economics and Finance*, vol. 39, pp. 679-696, 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/f33epu59>, acesso em: 10 jun. 2021.
8. José Antonio Ocampo, “La Cooperación Financiera Regional: Experiencias y Desafíos”, em José Antonio Ocampo (org.), *Cooperación Financiera Regional*, Santiago (Chile), Naciones Unidas/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2006, pp. 13-55 (LC/G.2319-P), disponível em: <https://tinyurl.com/h8ku4dk9>, acesso em: 10 jun. 2021.
9. José Luis Machinea e Guillermo Rozenwurcel, “¿Tiene Futuro la Coordinación Macroeconómica en América Latina?”, em José Antonio Ocampo (org.), *Cooperación Financiera Regional*, Santiago, Naciones Unidas/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal),

De acordo com alguns trabalhos¹⁰, há evidências da não existência de propostas de reformas estruturais no sistema monetário internacional a curto prazo e da existência de uma tendência na direção de um sistema multimonetário¹¹. Os achados identificados nas pesquisas direcionam para propor como alternativa um modelo regional integrado de mercado monetário e financeiro.

Este capítulo aborda a temática da integração regional latino-americana, tendo como objetivo avaliar as condições para uma cooperação monetária e financeira na América Latina. Dessa forma, a proposta é saber quais são os grandes entraves existentes para uma cooperação (integração) monetária e financeira latino-americana. O texto está estruturado em cinco seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, são destacadas algumas considerações sobre a integração regional latino-americana. Na terceira parte, são apresentados os conceitos, a importância e os impactos da cooperação monetária e financeira na América Latina. A quarta seção apresenta discussões sobre algumas assimetrias regionais e os caminhos para uma integração monetária e financeira. Por fim, na última seção são tecidas as considerações finais decorrentes do estudo.

Integração regional na América Latina

A integração econômica regional é um fenômeno do pós-guerra, já que muitos países acenaram favoravelmente para uma maior integração entre suas economias. No entanto, uma integração regional não pode ser estruturada apenas em teorias econômicas, é crucial ser municiada por

2006, pp. 163-201 (LC/G.2319-P), disponível em: <https://tinyurl.com/h8ku4dk9>, acesso em: 10 jun. 2021.

10. United Nations Conference on Trade and Development (Unctad), *Trade and Development Report, 2007*, Nova York/Genebra, United Nations, 2007, disponível em: <https://tinyurl.com/jnark9tz>, acesso em: 10 jun. 2021; José Antonio Ocampo, *op. cit.*, 2006.
11. Barry Eichengreen, “Lessons of the Crisis for Emerging Markets”, *International Economics and Economic Policy*, vol. 7, pp. 49-62, 2010, disponível em: <https://tinyurl.com/4dmjxj2m>, acesso em: 10 jun. 2021.

princípios e análises críticas de projetos anteriores¹². Na América Latina, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) começou as primeiras discussões nos anos 1950. Contudo, as propostas de integração regional ganharam corpo só no final dos anos 1960 e início dos anos 1970, com a Comunidade Andina (CAN) e a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc)¹³.

Nesse período, a visão da Cepal sobre integração estava centrada nas questões relacionadas com o desenvolvimento agregado da região, e não com os ganhos comerciais. Esse foco proporciona uma integração regional limitada e protecionista, pois nesse caso os ganhos advindos da livre movimentação de mercadorias e meios de produção são descartados¹⁴. Muitos dos programas ou projetos de integração econômica na América Latina, entre as décadas de 1960 e 1980, fracassaram em razão da instabilidade política gerada pela Guerra Fria (1947-1991) e da resistência das oligarquias (empresários e políticos) latino-americanas, detentoras do controle político e dos interesses econômicos com o modelo econômico exportador primário¹⁵.

A entrada de países periféricos na globalização financeira nos anos 1980 e início dos 1990 foi de extrema importância para proporcionar um novo

12. Marco Aurélio García, “Arquitectura Político-institucional de la Integración”, em Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) *et al.* (orgs.), *Desarrollo e Integración en América Latina*, Santiago (Chile), Naciones Unidas, 2016, pp. 35-52 (LC/G.2674), disponível em: <https://tinyurl.com/s88pcee3>, acesso em: 10 jun. 2021.
13. Carlos Aguiar de Medeiros, “Os Dilemas da Integração Sul-americana”, *Cadernos do Desenvolvimento*, vol. 3, n. 5, pp. 213-254, 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/2zvrcbjj>, acesso em: 10 jun. 2021.
14. Adriana M. Amado e Maria de Lourdes R. Mollo, “Ortodoxia e Heterodoxia na Discussão sobre Integração Regional: A Origem do Pensamento da Cepal e Seus Desenvolvimentos Posteriores”, *Estudos Econômicos*, vol. 34, n. 1, pp. 129-156. jan.-mar. 2004, disponível em: <https://tinyurl.com/d3yxkpcm>, acesso em: 10 jun. 2021.
15. Luiz Gonzaga de Mello, “La Reciente Internacionalización del Régimen del Capital: Un Breve Repaso de Sus Principales Hitos”, em Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) *et al.* (orgs.), *Desarrollo e Integración en América Latina*, Santiago (Chile), Naciones Unidas, 2016, pp. 53-68 (LC/G.2674), disponível em: <https://tinyurl.com/s88pcee3>, acesso em: 10 jun. 2021.

dinamismo econômico. No entanto, no entendimento de alguns autores¹⁶, essa entrada não trouxe soluções aos problemas estruturais da falta de capital para financiamento a longo prazo desses países; assim, a globalização passou a ser vista e compreendida pelos países por meio da mensuração dos seus custos e benefícios¹⁷. A década de 1990 na América Latina ficou caracterizada por uma série de acordos comerciais regionais; no total foram assinados catorze tratados, além da formalização do Mercado Comum do Sul (Mercosul), que, dentro das suas limitações, foi uma proposta de integração regional¹⁸.

O processo de integração latino-americana, se comparado com o da União Europeia (UE), ocorre em um contexto radicalmente diferente daquele vivido na Europa. Não há uma estabilidade financeira e cambial garantida, há divergências significativas em termos de política macroeconômica e as iniciativas institucionais continuam fracas e não contam com órgãos fortes e capazes de liderar grupos sub-regionais e representar interesses regionais¹⁹. Essa baixa motivação para integrar decorre, exclusivamente, de aspectos comerciais; por isso, observam-se uniões aduaneiras ou zonas francas sem nenhuma autoridade supranacional e as iniciativas

16. Maria Antonieta Del Tedesco Lins, “Ganhos de Estabilidade Financeira como Resultado de Coordenação Macroeconômica e Cooperação Monetária: Pensando no Mercosul à Luz da Experiência Europeia”, em xxxi Encontro Nacional de Economia, Porto Seguro, 2003, disponível em: <https://tinyurl.com/ybaaj27h>, acesso em: 10 jun. 2021; André Moreira Cunha, “Integração Monetária e Financeira em Condições Periféricas: As Experiências Recentes de Ásia e América Latina”, *Cadernos do Desenvolvimento*, vol. 3, n. 5, pp. 179-212, dez. 2008, disponível em: <https://tinyurl.com/2w482xk6>, acesso em: 10 jun. 2021; José María Fanelli, “Mercosur: Integración y Profundización de los Mercados Financieros”, em José María Fanelli (coord.), *Mercosur: Integración y Profundización de los Mercados Financieros*, Montevideo, Red Mercosur de Investigaciones Económicas, 2008, pp. 11-38; Simone S. de Deos, Ana Rosa Ribeiro de Mendonça e Rubia C. Wegner, “Cooperação Financeira no Mercosul e o Financiamento do Investimento”, *Nova Economia*, vol. 23, n. 1, pp. 155-184, jan.-abr. 2013, disponível em: <https://tinyurl.com/5dkfd3up>, acesso em: 10 jun. 2021.

17. André Moreira Cunha, *op. cit.*, 2008.

18. Hem C. Basnet e Subhash C. Sharma, *op. cit.*, 2015.

19. Christian Ghymers, *Fomentar la Coordinación de las Políticas Económicas en América Latina: El Método Redima para Salir del Dilema del Prisionero*, Santiago (Chile), Naciones Unidas/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2005 (LC/G.2270-P), disponível em: <https://tinyurl.com/38s6ptuj>, acesso em: 10 jun. 2021. Cf., em especial, o capítulo vi, pp. 93-120.

ou mecanismos práticos de coordenação de outras políticas econômicas ainda são muito frágeis.

Aliás, o cenário internacional das últimas décadas mostrou-se ter uma elevada variabilidade financeira e um aumento das crises; dessa forma, a integração monetária e financeira assume um papel crucial, principalmente em economias periféricas, com o intuito de fomentar políticas de financiamento a longo prazo e diminuir a vulnerabilidade externa dos países²⁰. Existem evidências empíricas de que uma maior integração dos mercados financeiros é capaz de reduzir a probabilidade de crises financeiras e cambiais ao aumentar a qualidade e a diversidade de instrumentos para a gestão de risco, resultando, em último caso, em um maior crescimento econômico²¹. Ou seja, caso os países latino-americanos optassem por uma política de cooperação macroeconômica, teriam menor fragilidade às turbulências econômicas e financeiras²².

Também são interessantes os possíveis benefícios da integração regional. Esses benefícios abrangem aspectos ligados a redução nos custos de transação, queda nos preços para os consumidores, uso mais eficiente de recursos, economia de escala, maior mercado empresarial competitivo, novos investimentos em diversas áreas, avanço tecnológico e ganhos de produtividade²³. Tais constatações são oriundas de dois procedimentos conectados a integração, redução das barreiras comerciais e incentivo a mobilidade do capital humano; esses novos arranjos regionais possibilitam mais benefícios e podem contribuir para o crescimento econômico dos países membros.

Desse modo, as economias latino-americanas não estão imunes a turbulências no mercado internacional²⁴. Pelo contrário, existe uma dependência por parte dessas economias ligadas a exportações de *commodities*

20. Simone S. de Deos, Ana Rosa Ribeiro de Mendonça e Rubia C. Wegner, *op. cit.*, 2013.

21. José María Fanelli, *op. cit.*, 2008.

22. Maria Antonieta Del Tedesco Lins, *op. cit.*, 2003.

23. Hem C. Basnet e Gyan Pradhan, “Regional Economic Integration in Mercosur: The Role of Real and Financial Sectors”, *Review of Development Finance*, vol. 7, n. 2, pp. 107-119, dez. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/4c3pyt6t>, acesso em: 10 jun. 2021.

24. Renato Baumann e Carlos Mussi, *op. cit.*, 2011.

agrícolas e minerais, ou seja, estão atreladas aos mercados internacionais dolarizados.

Em estudo sobre cooperação financeira regional, José Antonio Ocampo²⁵ afirma que uma política ou estrutura organizacional de cooperação entre países fronteiriços pode ser efetiva em períodos de crise. Assim, os países de menor renda deveriam buscar essa complementaridade com os parceiros maiores para conseguir financiamento em larga escala. Essa integração monetária e financeira funciona apenas quando os acordos de livre comércio forem transpostos e se tornarem um elemento-chave²⁶.

Os estudos e argumentos de diversos autores possuem uma convergência, apresentando as características ou os elementos que buscam lograr um mercado regional integrado, com proposições e iniciativas favorecedoras de uma maior integração dos países da América Latina. A integração regional também pode levar a uma assimilação mais profunda e complementar o multilateralismo, estabelecendo um precedente que, até então, outros países não conseguiram de forma individual²⁷.

Dessa maneira, a integração latino-americana deve ser concebida como um projeto estratégico, e não apenas como um marco dos mecanismos tradicionais de regionalização, destinados a criar zonas de livre comércio ou promover investimentos. Essa concepção expressa, sobretudo, uma visão de fundo político, de construção de um continente latino-americano articulado nas mais diversas dimensões. Tem como objetivo interno explorar plenamente as sinergias e oportunidades potenciais; no plano externo, pretende fortalecer as possibilidades e o peso político da região diante das questões mundiais em um mundo multipolar²⁸.

No entanto, vemos que com as estratégias econômicas e sociais dos países, as bases da estrutura econômica e a construção do poder político, como se desenvolvem nos últimos anos na América Latina, são totalmen-

25. José Antonio Ocampo, *op. cit.*, pp. 13-55, 2006.

26. José Luis Machinea e Guillermo Rozenwurcel, *op. cit.*, 2006.

27. Robert Carbaugh, *International Economics*, Boston, Cengage Learning, 2015.

28. Antonio José Ferreira Simões, *Integração: Sonho e Realidade na América do Sul*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2011, disponível em: <https://tinyurl.com/4rrzk3dm>, acesso em: 10 jun. 2021.

te contraditórias com essa proposta de cooperação. Algumas assimetrias regionais dificultam o processo de integração, produzindo nas propostas e iniciativas uma ineficiência embrionária²⁹.

Cooperação monetária e financeira na América Latina

Sempre que se estuda a implementação de uma integração econômica entre países, tem-se em mente que sistemas, procedimentos e acordos vão ser os meios para facilitar as relações econômicas entre eles e liberalizar os mercados.

Quando se inicia uma análise sobre os procedimentos de integração monetária, é fundamental utilizar a teoria das áreas monetárias ótimas (AMOS), desenvolvida a partir da década de 1960, nos trabalhos pioneiros de Robert A. Mundell, Ronald I. McKinnon e Peter B. Kenen. A base dessa teoria está em avaliar sob quais situações um grupo de países renuncia à autonomia da gestão macroeconômica em prol de vantagens nas áreas monetárias³⁰. Existem duas razões para a defesa da integração monetária na visão ortodoxa da teoria das AMOS: defesa da liberalização de mercados e moeda neutra a curto ou a longo prazo³¹. Desse modo, a mobilidade de fatores ou o peso dos bens de consumo sofreria um aumento com a liberalização econômica – atualmente, a globalização. Esses fatos são justificativas, na opinião dos ortodoxos, para incentivar as integrações monetárias.

Para alguns autores pós-keynesianos, existem dificuldades enfrentadas pelas áreas monetárias que estariam relacionadas à preferência pela liquidez entre países/regiões e seus níveis de desenvolvimento. Ou seja, em

29. Carlos Aguiar de Medeiros, *op. cit.*, 2018.

30. Robert A. Mundell, “A Theory of Optimum Currency Areas”, *The American Economic Review*, vol. 51, n. 4, pp. 657-665, set. 1961, disponível em: <https://tinyurl.com/23tnmfhh>, acesso em: 10 jun. 2021; Ronald I. McKinnon, “Optimum Currency Areas”, *The American Economic Review*, vol. 53, n. 4, pp. 717-725, set. 1963, disponível em: <https://tinyurl.com/3wmcpeeu>, acesso em: 10 jun. 2021; Peter B. Kenen, “Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View”, em Robert A. Mundell e Alexander K. Swoboda (orgs.), *Monetary Problems of the International Economy*, Chicago, University of Chicago Press, 1969.

31. Adriana M. Amado e Maria de Lourdes R. Mollo, *op. cit.*, jan.-mar. 2004.

períodos de incerteza, a liquidez é uma forma de proteção, e a taxa de juros é um instrumento capaz de fazer os agentes renunciarem à liquidez. Esse resultado tende a aumentar as desigualdades regionais, e não a reduzir, conforme a teoria ortodoxa (AMOS), já que haverá maior demanda por liquidez em regiões menos desenvolvidas, proteção com relação a uma maior incerteza, o que impacta na elevação das taxas de juros, prejudicando o investimento e o crescimento econômico³².

Assim, para quebrar esses círculos viciosos de aumento das desigualdades, o Estado seria o responsável por coordenar políticas monetárias heterodoxas para fomentar a atuação de bancos estatais nas regiões. Essa visão é bastante cética quanto às vantagens de integrações monetárias, mas entende que um avanço de um processo de integração regional resulta em maior integração financeira entre os países.

Em um estudo da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad; do inglês, United Nations Conference on Trade and Development)³³ sobre a cooperação financeira entre países em desenvolvimento, concluiu-se que o melhor caminho para esses países é a elaboração de mecanismos regionais. Dessa maneira, quanto maior é o grau de integração, ou seja, quanto mais conectado é o ciclo dos negócios entre os países, maiores são as possibilidades de sucesso de uma implementação³⁴. Nesse sentido, a teoria econômica e a experiência histórica evidenciam que a viabilidade da integração monetária está condicionada por uma série de fatores, a saber³⁵:

- a profundidade dos vínculos comerciais e financeiros dos países que compõem a proposta de integração;

32. *Idem, ibidem.*

33. United Nations Conference on Trade and Development (Unctad), *op. cit.*, 2007.

34. Javier Morales Sarriera, André Moreira Cunha e Julimar da Silva Bichara, “Moeda Única no Mercosul: Uma Análise da Simetria a Choques para o Período 1995-2007”, *Revista Economia*, vol. 11, n. 2, pp. 465-491, maio-ago. 2010, disponível em: <https://tinyurl.com/rphwpnzf>, acesso em: 10 jun. 2021.

35. Alberto Alesina, Robert J. Barro e Silvana Tenreyro, “Optimal Currency Areas”, *NBER Macroeconomics Annual*, vol. 17, pp. 301-345, 2002, disponível em: <https://tinyurl.com/2v5x52f7>, acesso em: 10 jun. 2021.

- a mobilidade de fatores entre as economias (flexibilidade dos fatores);
- o grau de convergência entre o ciclo econômico desses países (preços, renda etc.);
- a base institucional padronizada em relação a políticas fiscal, monetária etc., em que as distorções sejam minimizadas, evitando arbitragens; e
- as lideranças regionais dispostas a realizar a integração, criando estabilizadores institucionais que mitiguem conflitos potenciais e reais.

O incentivo para criar e fortalecer as instituições financeiras regionais não significa que devemos substituir o FMI como instituição-chave do sistema monetário internacional. Isso porque nenhum fundo regional teria o volume de recursos do FMI ou a capacidade política para articular planos de resgates em escala mundial, quando fossem necessários. Além disso, muitos problemas financeiros internacionais vão além da esfera regional e requerem propostas e soluções globais.

Os fundos regionais podem servir como um importante elo entre países e um FMI reforçado e reformado, proporcionando ao sistema maior capacidade de promover a estabilidade financeira internacional. E, se a reforma no plano internacional não ocorresse, seria ainda mais justificado para os países latino-americanos fortalecerem suas linhas de defesa contra crises financeiras por meio do fortalecimento da cooperação regional (fundos regionais)³⁶.

É fundamental diferenciar o que é uma coordenação econômica e uma cooperação econômica. No caso da coordenação econômica, é uma extensão da cooperação que, de certa forma, é apenas uma troca de informações e reuniões entre os países. Assim, uma cooperação não resulta em alterações nas políticas econômicas dos países. Por sua vez, a coordenação é um nível de integração mais profundo, pois assume que os governos

36. Manuel R. Agosin, “Fortalecimiento de la Cooperación Financiera Regional”, *Revista Cepal*, n. 73, pp. 33-53, abr. 2001 (LC/G.2130-P), disponível em: <https://tinyurl.com/saypxzas>, acesso em: 10 jun. 2021.

devem criar mecanismos de comunicação e acertar diretrizes (acordos) políticas em comum³⁷.

O papel da cooperação regional está relacionado com os mecanismos políticos de um grupo de países localizados em uma área geográfica e tem o intuito de lograr objetivos comuns e capazes de ampliar o bem-estar social, sendo impossível por meio de um esforço individual dos países³⁸. A definição ou o entendimento da cooperação financeira está relacionado com a utilização de mecanismos que facilitem a conjuntura dos financiamentos das nações e diminuam a vulnerabilidade externa dos países³⁹.

Quando se aborda a questão da cooperação financeira, devemos dividi-la em duas modalidades: financiamento do desenvolvimento e cooperação macroeconômica e cooperação financeira conexa. O quadro 1 apresenta uma síntese sobre as modalidades⁴⁰.

QUADRO 1: *Modalidades de cooperação financeira*

Financiamento do desenvolvimento	Cooperação macroeconômica e financeira conexa
Bancos multilaterais de desenvolvimento e instituições financeiras multilaterais conexas	Diálogos, consultas e supervisão de políticas macroeconômicas
Transferências fiscais	Provisão de liquidez em momentos de crise
Mercados nacionais e regionais de títulos	Coordenação de políticas cambiais

Fonte: José Antonio Ocampo, “La Cooperación Financiera Regional: Experiencias y Desafíos”, em José Antonio Ocampo (org.), *Cooperación Financiera Regional*, Santiago (Chile), Naciones Unidas/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2006 (LC/G.2319-P), disponível em: <https://tinyurl.com/h8ku4dk9>, acesso em: 10 jun. 2021.

A modalidade de financiamento do desenvolvimento divide-se em três categorias. Na primeira, estão os bancos multilaterais de desenvolvimento e instituições financeiras multilaterais conexas, ou seja, as instituições

37. Javier Morales Sarriera, André Moreira Cunha e Julimar da Silva Bichara, *op. cit.*, maio-ago. 2010.

38. Hem C. Basnet e Gyan Pradhan, *op. cit.*, dez. 2017.

39. José María Fanelli, *op. cit.*, 2008; Simone S. de Deos e Rubia Wegner, “Cooperação Financeira e o Financiamento da Infraestrutura na América do Sul”, *oikos*, vol. 9, n. 2, pp. 69-89, 2010, disponível em: <https://tinyurl.com/h94dhw>, acesso em: 10 jun. 2021.

40. José Antonio Ocampo, *op. cit.*, 2006.

financeiras sub-regionais: CAF-Banco de Desenvolvimento da América Latina – anteriormente Corporação Andina Financeira (CAF) –, Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) e Banco de Desarrollo del Caribe (BDC). Diante da ausência de instituições supranacionais, os bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento desempenham um papel fundamental nos processos de integração, especialmente na resolução de problemas regionais que exijam ação coletiva⁴¹. A segunda categoria de financiamento do desenvolvimento diz respeito ao uso de transferências fiscais com objetivos explícitos de redistribuição em nível regional. Conforme análise da Unctad⁴², a questão da distribuição dos ganhos da integração entre os membros de um bloco regional e entre seus agentes é de extrema importância. *A priori*, seria possível argumentar que países e empresas menores se beneficiariam de um mercado mais amplo. Contudo, o jogo das livres forças de mercado pode acentuar as disparidades quando as condições iniciais são desiguais. Por fim, a terceira categoria consiste no desenvolvimento de mercados regionais de títulos. Nesse sentido, o desenvolvimento de mercados regionais de títulos mais profundos contribuiria para evitar essa intermediação, ajudando a consolidar os centros financeiros. Também atuaria como um instrumento de prevenção de crises, ao atenuar as defasagens de prazos e os descasamentos de moedas nas carteiras dos agentes privados.

Em relação à coordenação macroeconômica entre países em desenvolvimento, ao menos dois motivos justificam essa cooperação entre países em desenvolvimento, sobretudo em economias emergentes: a construção de muros de defesa contra crises financeiras e a prevenção de distorções na concorrência entre economias voltadas para exportação⁴³. Os procedimentos de uma coordenação macroeconômica avançam gradualmente, dada a complexidade dos fatores e a necessidade de gerar a compreensão mútua e a confiança necessária⁴⁴ (quadro 2).

41. *Idem, ibidem.*

42. United Nations Conference on Trade and Development (Unctad), *op. cit.*, 2007.

43. José Antonio Ocampo, *op. cit.*, 2006.

44. José Luis Machinea e Guillermo Rozenwurcel, *op. cit.*, 2006.

QUADRO 2: *Etapas de coordenação macroeconômica*

Etapas	Objetivos
Etapa inicial: coordenação frouxa	Confiança entre os membros: Intercâmbio de informações; foro técnico supranacional; investimento nas instituições; estabilidade macroeconômica nacional (relevância do câmbio e dos membros maiores)
Segunda etapa: coordenação mais exigente	Estabilidade a longo prazo: Instituições promotoras de responsabilidade fiscal e monetária, flexibilidade dos preços nominais e mobilidade de fatores Metas para convergência – câmbio, situação fiscal, inflação e setor externo: estabelecer metas não significa que serão atingidas; o compromisso da convergência pode aumentar a estabilidade

Fonte: José Luis Machinea e Guillermo Rozenwurcel, “¿Tiene Futuro la Coordinación Macroeconómica en América Latina?”, em José Antonio Ocampo (org.), *Cooperación Financiera Regional*, Santiago (Chile), Naciones Unidas/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2006 (LC/G.2319-P), disponível em: <https://tinyurl.com/h8ku4dk9>, acesso em: 10 jun. 2021.

A troca de informações entre as economias de certa forma é uma modalidade inicial de políticas de cooperação, pois possibilita aos países compreenderem as características e as circunstâncias dos demais. Em síntese, a etapa inicial conhecida como coordenação frouxa abrange procedimentos estruturados com o intuito de criar confiança entre os membros por meio de trocas de informações, reuniões periódicas, padronização de estatísticas e criação de foros supranacionais sobre políticas⁴⁵.

Depois da solidificação da etapa inicial, a segunda etapa da coordenação macroeconômica passa a ser a manutenção da estabilidade a longo prazo, o que requer a adoção de mecanismos de coordenação mais explícitos, por exemplo: estabelecimento de metas para convergência de um conjunto de variáveis macroeconômicas, fortalecimento da política de responsabilidade fiscal e monetária e, por fim, flexibilização dos preços nominais e mobilidade de fatores⁴⁶.

45. *Idem, ibidem.*

46. *Idem, ibidem.*

Assimetrias regionais no desenvolvimento de cooperação monetária e financeira

A cooperação regional entre países pode gerar efeitos assimétricos entre as regiões componentes desses países. A análise e o estudo de alguns autores evidenciaram algumas assimetrias regionais monetárias e financeiras entre os países latinos. No aspecto monetário, há pesquisas que encontraram assimetrias e apontaram para a presença de significativas divergências na trajetória das principais variáveis de preços (inflação e câmbio), fiscais (relação dívida e produto interno bruto), externas (comércio exterior, absorção de recursos externos etc.) e de desempenho real (crescimento, desemprego etc.)⁴⁷. Há outras pesquisas que destacam que essas evidências acarretam um elevado custo de coordenação de políticas macroeconômicas entre os países, sendo esses custos uma barreira na implementação de políticas de cooperação⁴⁸.

Já as variáveis financeiras se expressam em termos de tamanho do mercado, profundidade, nível de concentração, nível de abertura econômica, importância do mercado de capitais e presença de mecanismos para financiamento a longo prazo. Isso reflete, ao mesmo tempo, a institucionalidade vigente em cada um dos sistemas e a heterogeneidade das economias em questão⁴⁹. Diante dessas situações de assimetrias estruturais (monetárias e financeiras) e da falta de coordenação dos países, a tendência é reforçar e aumentar os níveis de diferenças existentes entre as nações, em vez de reduzi-las⁵⁰.

47. André Moreira Cunha e Julimar da Silva Bichara, “Integração Monetária e Financeira em Regiões Emergentes: A Experiência Recente do Pacífico Asiático Pode Servir de Inspiração para o Mercosul?”, *Economia e Sociedade*, vol. 14, n. 2 (25), pp. 235-262, jul.-dez. 2005, disponível em: <https://tinyurl.com/fwn3p2p9>, acesso em: 10 jun. 2021.

48. José María Fanelli, “Coordinación de Políticas Macroeconómicas en el Mercosur: Marco Analítico y Hechos Estilizados”, *Desarrollo Económico*, vol. 40, n. 160, pp. 653-674, jan.-mar. 2000, disponível em: <https://tinyurl.com/fnj9z5x3>, acesso em: 10 jun. 2021.

49. Simone S. de Deos, Ana Rosa Ribeiro de Mendonça e Rubia C. Wegner, *op. cit.*, 2013.

50. Adriana Moreira Amado e Luiz Afonso Simoens da Silva, “Considerações sobre as Perspectivas Nacionais e Regionais do Processo de Integração Monetário-financeiro do Mercosul”,

O aspecto político, encontrado em quase todos os países, não deveria estar vinculado unicamente a um momento de afinidade ideológica entre governos. Por definição, a integração transcende os governos, devendo se constituir em política de Estado. Na prática, contudo, os governos são conduzidos por indivíduos que, por sua vez, são fortemente influenciados pela opinião pública nacional, já que são eleitos em processos democráticos e dependem da aprovação da população para renovarem seus mandatos⁵¹. Ou seja, um projeto regional de integração é resultado de articulação democrática e vontade política dos países, que, em sua diversidade, são capazes de proporcionar identidade e autonomia ao processo⁵². Isso demonstra que a implementação e o sucesso de uma integração regional dependem muito de considerações não econômicas, isto é, o papel desempenhado por políticas e políticos e seus interesses especiais⁵³.

Em síntese, os países latino-americanos de forma geral estão presos em uma típica situação subótima de uma estratégia de não cooperação. Dessa situação, emergem três facetas diferentes que, de certa forma, contribuem para a situação subótima, podendo ser interpretadas como obstáculos diferentes à cooperação regional⁵⁴. Esses três obstáculos são personificações advindas de aspectos monetários, financeiros e políticos, já mencionados como assimetrias estruturais, que se manifestam por meio do dilema do prisioneiro, da síndrome de centralização latina e da falta de reputação e credibilidade institucional.

Os obstáculos podem ser compreendidos como resultado de decisões e medidas adotadas por cada um dos países da região. Desse modo, o dilema do prisioneiro seria a percepção de que, embora todas as partes possam perceber que ações coletivas podem levar a melhores resultados econômi-

Estudos Econômicos, vol. 30, n. 4, pp. 571-596, out.-dez. 2000, disponível em: <https://tinyurl.com/48yrywrf>, acesso em: 10 jun. 2021.

51. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011: La Región en la Década de las Economías Emergentes*, Santiago (Chile), Naciones Unidas, 2011 (LC/G.2502-P), disponível em: <https://tinyurl.com/yer4vba8>, acesso em: 10 jun. 2021.

52. Marco Aurélio García, *op. cit.*, 2016.

53. Hem C. Basnet e Gyan Pradhan, *op. cit.*, 2017.

54. Christian Ghymers, *op. cit.*, 2005.

cos para todo o grupo, existe uma série de ressalvas – em nível nacional, perfeitamente racionais do ponto de vista de cada país – que se traduz no fracasso da cooperação e nos resultados menos desejáveis para o grupo.

Com relação à centralização latina, esse obstáculo decorre da percepção – obsoleta e errônea – de que a integração é somente um fator de centralização, embora a integração regional exija a transferência de certos poderes específicos do nível nacional (países) para o regional (bloco econômico). Como tendência, todos os programas integracionistas da história que objetivaram centralizar a tomada de decisões resultaram em uma série de fracassos retumbantes, e isso também ocorre com a coordenação das políticas econômicas, que, em geral, se confunde com exigir que as nações subordinem suas responsabilidades a organizações supranacionais ou a países mais poderosos.

A falta de reputação e credibilidade, o terceiro obstáculo, reflete as fraquezas institucionais da maioria dos países da região e da maioria de suas instituições nacionais e regionais. A América Latina sofre com muito mais intensidade com essa herança negativa (reputação e credibilidade) do passado, e não há na região uma economia capaz de atuar imediatamente como país âncora (garantidor). Além disso, a América Latina não conta com instituições regionais fortes, capazes de conferir credibilidade imediata aos compromissos supranacionais; pelo contrário, os compromissos regionais sofrem com frágeis procedimentos de cumprimento institucional e de falta de recursos estáveis, o que prejudica a reputação das entidades regionais. A integração por natureza envolve a criação e o fortalecimento de instituições, mas faz um questionamento sobre o fato de as instituições latino-americanas serem capazes de emitir análises imparciais e de qualidade sobre a evolução regional do ponto de vista estatístico, de informação econômica, avaliação e classificação de risco⁵⁵.

Assim, verifica-se que a integração regional tende a se aprofundar quando for a melhor estratégia disponível, individualmente, para cada um dos Estados. Dito de outra forma, apesar de ter como consequência a perda da autonomia sobre as políticas nacionais, ou pelo menos parte delas, argu-

55. Marco Aurélio Garcia, *op. cit.*, 2016.

menta-se que o aprofundamento da integração e da cooperação monetária e financeira entre os países latino-americanos tende a ocorrer quando for a melhor opção para eles, a despeito dessa menor autonomia em termos de política econômica.

Considerações finais

Este capítulo cumpriu com o objetivo inicial de apresentar e discutir quais são os entraves (obstáculos) que impactam as propostas de cooperação monetária e financeiras na América Latina. Ainda que sejam de vital importância estudos sobre os países latino-americanos no âmbito internacional, há uma enorme assimetria entre seu tamanho econômico e seu papel atual no sistema monetário internacional.

O processo de cooperação monetária e financeira regional é entendido como uma questão estratégica para os países no contexto da globalização e da desregulamentação dos mercados. No mundo ideal, os Estados provavelmente optariam por emitir suas moedas e por manter a autonomia de suas políticas econômicas. No mundo real, contudo, a atuação em conjunto com outros países pode ser mais vantajosa que a atuação individual, do ponto de vista dos interesses particulares de cada economia, isto é, os países não optam pela integração porque é melhor para todos, mas porque é melhor para si.

A questão crucial é que todas as economias envolvidas no processo devem julgar a integração como a melhor opção para elas individualmente. Como tudo o que acontece é política, a integração regional não se deduz de uma teoria prévia ou estabelecida, mas dos princípios de cada país e de uma análise crítica de outras experiências ao longo da história⁵⁶.

Assim como constatado em estudos anteriores⁵⁷, os resultados obtidos neste estudo sugerem a existência de elevados custos para o aprofunda-

56. *Idem, ibidem.*

57. Barry Eichengreen, *op. cit.*, 2010; Julimar da Silva Bichara, André Moreira Cunha e Marcos Tadeo Caputi Lélis, “Integración Monetaria y Financiera en América del Sur y en Asia”, *Latin American Research Review*, vol. 43, n. 1, pp. 84-112, 2008, disponível em: <https://tinyurl>.

mento da coordenação de políticas macroeconômicas entre os países da América Latina. Esses custos são derivados dos três obstáculos relacionados a questões monetárias, financeiras e políticas: dilema do prisioneiro, centralização latina e reputação e credibilidade.

Ao mesmo tempo, um maior compromisso com a integração e a cooperação regional permitiria amortecer os impactos de uma eventual piora do cenário internacional e preservar os resultados macroeconômicos e sociais alcançados pelos progressos na conformação de um mercado regional ampliado⁵⁸. Definitivamente, a maior ameaça que paira sobre o progresso da cooperação regional é a instabilidade financeira internacional (crises), que aumenta significativamente a volatilidade da taxa de câmbio e a instabilidade interna nos países da região⁵⁹. Isso significa que a instabilidade macroeconômica em um ambiente de fragilidade de mecanismos nacionais e regionais de contenção das crises financeiras dificultaria a consolidação de uma agenda integracionista efetiva.

Portanto, além da crise mundial atual, é crucial estabelecer um plano de reformulação da estratégia de desenvolvimento da América Latina, cujos elementos devem servir de impulso decisivo para o desenvolvimento socioeconômico, com um apoio firme e despolitizado à integração regional⁶⁰.

Ainda que essas conclusões estejam fundamentadas dentro dos limites da pesquisa aqui realizada, permanece um espaço considerável para o aprofundamento de diversas questões, ao mesmo tempo que se abre uma nova agenda de pesquisa. Considerando isso, outras lacunas de pesquisa seriam: análise dos resultados macroeconômicos dos países latino-americanos no cenário de crise financeira internacional e alternativas de convergência e de cooperação para a região.

com/4e9n3555, acesso em: 10 jun. 2021; Javier Morales Sarriera, André Moreira Cunha e Julimar da Silva Bichara, *op. cit.*, 2010; José María Fanelli, *op. cit.*, 2000.

58. José E. Durán Lima e Fernando Masi, *Diagnóstico de las Asimetrías en los Procesos de Integración de América del Sur*, Santiago (Chile), Naciones Unidas/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2007 (LC/w.132), disponível em: <https://tinyurl.com/p799zu4v>, acesso em: 10 jun. 2021.

59. Manuel R. Agosin, *op. cit.*, abr. 2001.

60. José Antonio Ocampo, *op. cit.*, ago. 2020b.

Sistema de Pagamentos em Moeda Local e seu potencial como instrumento de coordenação entre países do Mercosul

RAFAEL DE MORAES BALDRIGHI¹ ■

MARIA ANTONIETA DEL TEDESCO LINS²

Introdução

O final do século xx presenciou a origem de certo mal-estar em relação à governança financeira global. O descontentamento foi desencadeado, em grande parte, pela atuação dos organismos multilaterais diante das crises financeiras que vitimaram vários países emergentes a partir de 1994. A velocidade e o funcionamento, principalmente, do Fundo Monetário Internacional (FMI) em ações de resgate e ajustamento das economias afetadas contribuíram para aprofundar os efeitos econômicos das crises e originaram diferentes formas de reações dos países. Esse processo se manifestou pela reorientação de políticas econômicas visando diminuir a vulnerabilidade externa por meio de regulação financeira e forte acumulação de reservas e também pelo surgimento de projetos regionais de proteção e governança financeira, como a Iniciativa de Chiang Mai, na Ásia, e o reforço de instituições preexistentes na América Latina, como o Fondo Latinoamericano de Reservas (Flar), entre outros³. Tais respostas fizeram

1. Bacharel em relações internacionais pela Universidade Federal de Sergipe (UFS) e mestrando no Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais na Universidade de São Paulo (USP). Membro do grupo de pesquisa da Cátedra José Bonifácio.
2. Economista, professora associada do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Universidade de São Paulo (USP). Sua agenda de pesquisas em economia política internacional enfoca temas relacionados a governança financeira internacional, integração financeira, sistemas financeiros de países emergentes em perspectiva comparada e coordenação macroeconômica.
3. Raj M. Desai e James Raymond Vreeland, "A Suggestion for the IMF: Embrace Regionalism",

frente à erosão de legitimidade do FMI na esfera multilateral, atribuindo maior importância a países emergentes e arranjos financeiros regionais⁴.

Esse movimento vai ao encontro da tendência já em curso nos anos 1990 e 2000 de fortalecimento de iniciativas de integração regional, em que a ideia de que o aprofundamento da integração e os decorrentes esforços de coordenação macroeconômica poderiam ser instrumentos para reduzir a vulnerabilidade dos países membros. Nesse sentido, irromperam sugestões de cooperação, no nível de coordenação de política econômica entre membros de blocos regionais, como um caminho possível para fortalecer as economias domésticas e, ao mesmo tempo, protegê-las do contágio provocado pela instabilidade financeira externa. No âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul), documentos conjuntos e discursos políticos apresentavam explicitamente o propósito de avançar nessa direção. Apesar dessas intenções, desde o início, a integração comercial sofreu as consequências dos desequilíbrios macroeconômicos dentro do bloco e foi vítima da instabilidade global causada pela turbulência financeira mundial. Isso não impediu, porém, que alguns passos para fortalecer o intercâmbio econômico entre os membros fossem tomados, como a criação do Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML), originalmente acordado entre Argentina e Brasil, em 2008.

Mesmo com um relevante histórico de organismos importantes para a governança financeira regional⁵ e sendo a América Latina uma das poucas áreas do mundo onde a institucionalização da cooperação financeira

em Ulrich Volz e Aldo Caliarì (orgs.), *Regional and Global Liquidity Arrangements*, Bonn, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), 2010, pp. 20-23, disponível em: <https://tinyurl.com/8d6hrbrp>, acesso em: 10 jun. 2021.

4. Manuela Moschella e Catherine Weaver (orgs.), *Handbook of Global Economic Governance: Players, Power and Paradigms*, Nova York, Routledge, 2014.
5. Pablo Trucco aponta o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR), vinculado à Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), enquanto José Antonio Ocampo e Daniel Tiltman destacam o CAF-Banco de Desenvolvimento da América Latina – antiga Corporação Andina de Fomento (CAF) –, o Flar e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata). Cf. Pablo Trucco, “The Rise of Monetary Agreements in South America”, em Pía Riggiozzi e Diana Tussie (orgs.), *The Rise of Post-hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*, Nova York, Springer, 2011, pp. 101-124 (United Nations University Series on Regionalism, 4); José Antonio Ocampo e Daniel Tiltman, “Subregional Financial Cooperation: The

obteve êxitos⁶, a região inaugurou o novo milênio em um forte cenário de crise, com destaque para as experiências de México, Brasil e Argentina, de meados dos anos 1990 ao início dos anos 2000. De fato, ao longo desses três episódios de crises financeiras, as instituições regionais praticamente não atuaram para estabelecer uma rede de cooperação financeira entre seus sócios. Desde então, a América Latina buscou afastar-se da influência do FMI⁷ em virtude da forte associação feita, por governantes de esquerda que assumiram a liderança de diversos países latino-americanos nos anos 2000, entre as condicionalidades associadas aos empréstimos do FMI e as políticas recessivas implementadas na década anterior⁸. Tais sucessos eleitorais de partidos com inclinação ou tradição de esquerda na América do Sul e o estabelecimento desses governos recebeu a alcunha de Onda Rosa. Esse fenômeno impulsionou projetos de integração e governança regional em diversas áreas na esteira da convergência ideológica intergovernamental.

Ainda que muitas dessas iniciativas, criadas nos anos 2000, permaneçam operantes, mudanças políticas nos países da região com o evidente retrocesso da esquerda e a ocorrência de crises prolongadas em esfera nacional levaram a uma nítida perda de relevância de parte delas, como o Banco do Sul (BDS), o Sistema Único de Compensação Regional de Pagamentos (Sucre), vinculado à Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba), e o já mencionado SML. Além de o BDS e o Sucre terem perdido seu impulso a partir do agravamento da crise econômica e política na Venezuela, particularidades do SML nos levaram a escolhê-lo como o objeto deste capítulo. Trata-se de um conjunto de acordos bilaterais firmados

South American Experience”, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 32, n. 2, pp. 249-268, 2009, disponível em: <https://tinyurl.com/7ns83p36>, acesso em: 10 jun. 2021.

6. Esteban Pérez Caldentey, Daniel Titelman e Georgina Cipoletta Tomassian, *Sistemas de Pagos Transnacionales Vigentes en América Latina: Aladi, SML y Sucre*, Santiago (Chile), Naciones Unidas/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2013 (LC/L.3692), disponível em: <https://tinyurl.com/cfxtzvt6>, acesso em: 10 jun. 2021.
7. Ilene Grabel, “The Rebranding of Capital Controls in an Era of Productive Incoherence”, *Review of International Political Economy*, vol. 22, n. 1, pp. 7-43, 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/ntzjn4ud>, acesso em: 10 jun. 2021.
8. Raj M. Desai e James Raymond Vreeland, *op. cit.*, 2010.

no âmbito de um bloco regional, o Mercosul, cujas propostas fundacionais previam o avanço da cooperação macroeconômica entre seus sócios, além da integração de serviços financeiros. Ou seja, é uma iniciativa que se formaliza fora da estrutura institucional do bloco, mas que tem como meta impulsionar o comércio e os fluxos de recursos entre parceiros, fomentar um mercado de câmbio entre os participantes e fortalecer as relações bilaterais. Entendemos aqui que o SML, mesmo tendo um escopo relativamente limitado e não prevendo abarcar o conjunto dos pagamentos bilaterais, tem potencial para se transformar em uma ferramenta de aproximação entre as economias, contribuindo para a governança financeira regional, ainda que não tenha desempenhado um papel de promoção da coordenação macroeconômica entre elas.

Este capítulo está organizado em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. No próximo item, tratamos da importância de projetos de acordos financeiros regionais (RFAs) na América do Sul, procurando dialogar com parte da literatura dedicada ao fenômeno. Pelo tamanho de suas economias e por ser o primeiro acordo SML celebrado entre os quatro países fundadores do Mercosul, Argentina e Brasil são estudados com maior ênfase. Em seguida, propomos uma análise da estrutura e do funcionamento do SML com base em indicadores disponíveis, documentos institucionais de organismos regionais e bancos centrais, notícias de jornais da época e entrevistas com responsáveis pela gestão desse sistema e do Sucre nos países envolvidos.

Arranjos financeiros regionais na América do Sul

O aparente rumo adverso que a integração e a governança regionais na América Latina tomaram nos últimos anos – como no esvaziamento da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) – também pode ser percebido na esfera financeira: o retorno da Argentina ao FMI em 2018, a saída do Banco Central do Brasil (BCB) do CCR em 2019 e as adversidades enfrentadas pelo Flar em razão de rebaixamentos em sua avaliação de crédito de emissor em moeda estrangeira pela Standard & Poor's (S&P) em

2020⁹. Isso nos incita a questionar: para onde foi a governança financeira na América Latina, se é que um dia existiu? Esses três acontecimentos poderiam simbolizar a falência da concertação econômica regional, mesmo com as iniciativas desenvolvidas na Onda Rosa, que deveriam contribuir para incrementar a governança financeira e a coordenação macroeconômica latino-americanas?

A relevância dessas questões decorre da necessidade de situar projetos desenvolvidos na América Latina para o reforço da convergência entre países emergentes em matéria de governança financeira internacional e regional entre o final do século xx e o momento atual. A partir da crise asiática de 1997 e do subsequente contágio das crises periféricas, a formação de REFAS intensificou-se¹⁰ no contexto de um crescente ceticismo em relação às instituições de Bretton Woods e aos fluxos financeiros transfronteiriços não regulados¹¹. Assim, instituições domésticas, como partidos políticos, governantes e a academia, passaram a atribuir maior atenção às alternativas regionais¹².

Dos desdobramentos dessas crises na América Latina e com maior convergência ideológica dos líderes regionais, várias iniciativas de cooperação e integração foram lançadas – como os já mencionados Sucre, BDS e SML –, em um movimento que marcava um afastamento em relação ao FMI e privilegiava a concertação intrarregional e Sul-Sul. Para Andrea Molinari e Leticia Patrucchi¹³, tal movimento seria intensificado com a crise global de 2008, mas retrocederia com a derrocada venezuelana, a morte

9. C. Randall Henning, *Regional Financial Arrangements and the International Monetary Fund: Sustaining Coherence in Global Financial Governance*, Waterloo, Centre for International Governance Innovation, 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/9y3ddbb7>, acesso em: 10 jun. 2021.

10. Barbara Fritz e Laurissa Mühlich, “Varieties of Regional Monetary Cooperation: A Tool for Reducing Volatility in Developing Economies?”, *Contemporary Politics*, vol. 21, n. 2, pp. 127-144, 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/3jefn4w5>, acesso em: 10 jun. 2021.

11. James M. Boughton, Domenico Lombardi e Anton Malkin, “The Limits of Global Economic Governance after the 2007-09 International Financial Crisis”, *Global Policy*, vol. 8, n. s4, pp. 30-41, jun. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/s5d9fbk>, acesso em: 10 jun. 2021.

12. José Antonio Ocampo, *Regional Financial Cooperation*, Washington, Brookings Institution Press, 2006.

13. Andrea Molinari e Leticia Patrucchi, “La Iniciativa del Banco del Sur en el Mapa de los Bancos Multilaterales de Desarrollo”, em v Jornadas de Relaciones Internacionales “América Latina

de Hugo Chávez (1954-2013), o fim do superciclo das matérias-primas e as mudanças de ideologia no Executivo de dois dos principais países da região: Brasil e Argentina.

Logo, percebemos um movimento pendular entre aproximação e afastamento dos países latino-americanos de iniciativas para a governança financeira regional nas últimas décadas. Das crises dos emergentes do final dos anos 1990 até o momento atual, há um grande afastamento em relação ao principal organismo de governança financeira global, o FMI, com um incremento da arquitetura financeira regional. Todavia, os três acontecimentos recentes destacados marcaram um novo movimento no pêndulo de afastamento entre os países da região. Assim, julgamos fundamental analisar iniciativas de cooperação financeira regional implementadas no final dos anos 2000 e suas trajetórias para compreender esse processo pendular.

Em trabalho sobre formas de cooperação financeira regional, Ocampo¹⁴ distingue duas modalidades: financiamento ao desenvolvimento, área na qual o autor afirmava existir uma experiência ampla, destacando iniciativas asiáticas para os mercados de títulos regionais; e mecanismos para cooperação macroeconômica e financeira (financiamento de liquidez durante crises de balanço de pagamentos). Para o autor, a segunda modalidade incluiria mecanismos de diálogo político em sistemas mais elaborados de supervisão macroeconômica e coordenação de políticas, fundos de reserva e acordos de *swap* entre bancos centrais, culminando em uniões monetárias. Ademais, arranjos de cooperação, como acordos regionais de pagamentos e supervisão de sistemas financeiros nacionais, também seriam parte da segunda modalidade.

Barbara Fritz e Laurissa Mühlich¹⁵ propõem uma sistemática similar, mas que abrange projetos com mais especificidades, contando inclusive com a contribuição de experiências regionais surgidas no final dos anos 2000. As autoras trazem quatro formas de cooperação regional monetária

en la Disciplina Global de las Relaciones Internacionales”, Buenos Aires, 2-3 nov. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/7enewbmr>, acesso em: 10 jun. 2021.

14. José Antonio Ocampo, *op. cit.*, 2006.

15. Barbara Fritz e Laurissa Mühlich, *op. cit.*, 2015.

e financeira, no que diz respeito à contribuição para o estabelecimento de condições macroeconômicas que permitem a uma região amortecer choques externos, reduzindo a vulnerabilidade à volatilidade financeira. Essa taxonomia prevê: sistemas regionais de pagamentos; mecanismos regionais de compartilhamento de liquidez para provisão mútua em períodos de crises do balanço de pagamento; acordos regionais cambiais que impedem o comportamento competitivo da taxa de câmbio; e iniciativas de desenvolvimento do mercado financeiro regional para financiamento do investimento em moedas nacionais para evitar efeitos desestabilizadores de influxos externos de capital.

Este capítulo se propõe a analisar o SML, que seria vinculado à segunda modalidade em Ocampo¹⁶ e à primeira forma em Fritz e Mühlich¹⁷. A ideia é que avanços nos diferentes tipos de concertação regional contribuem para maior estabilidade macroeconômica e para incremento da cooperação financeira intrarregional. De acordo com Fritz e Mühlich, mesmo pequenas iniciativas podem contribuir para mitigar os efeitos de choques exógenos na região, visto que tais iniciativas de cooperação monetária regional – que podem ou não evoluir para uma integração monetária plena – oferecem possibilidades de conter o comportamento descontrolado da taxa de câmbio e, assim, aumentar a coordenação regional das políticas macroeconômicas¹⁸.

Esteban Pérez Caldentey, Daniel Titelman e Georgina Cipoletta Tomassian¹⁹ vão na mesma direção e afirmam, em específico para sistemas regionais de pagamentos da América Latina – o CCR, o SML e o Sucre, guardadas as diferenças entre os três –, que uma diversidade de instrumentos como sistemas de compensação multilateral, uso de moedas locais e utilização de unidades de conta comuns contribuem para o aprofundamento da governança financeira regional. Para os autores, esses mecanismos se sustentam na colaboração e na cooperação entre os diferentes bancos cen-

16. José Antonio Ocampo, *op. cit.*, 2006.

17. Barbara Fritz e Laurissa Mühlich, *op. cit.*, 2015.

18. *Idem, ibidem.*

19. Esteban Pérez Caldentey, Daniel Titelman e Georgina Cipoletta Tomassian, *op. cit.*, 2013.

trais, secundando o estímulo às relações entre as instituições financeiras regionais e promovendo maior integração financeira²⁰.

Nesse contexto, para reduzir a volatilidade e a vulnerabilidade externa das economias dos países-membros, os sistemas de compensação transfronteiriços (como o SML, o Sucre e o CCR) atuaram para mitigar problemas no balanço de pagamentos, aumentando o comércio e o investimento, uma vez que eliminariam, em teoria, a dependência de moedas estrangeiras²¹. Para Alberto José Hurtado Briceño²², tais sistemas trazem soluções a problemas de liquidez sem necessariamente recorrer a políticas econômicas austeras e prejudiciais à integração regional, sendo um passo seminal para o aprofundamento da integração monetária. E, em uma região crescentemente marcada pela flexibilização cambial e pela liberalização das transações em divisas nas últimas duas décadas, sistemas de pagamentos em moedas locais tornam-se ferramentas eficientes para proteção contra volatilidade cambial e dificuldades de acesso a crédito em moeda estrangeira²³. Nesse arcabouço, há uma década, Raj M. Desai e James Raymond Vreeland²⁴ afirmavam que tais instituições, junto com Unasul e BDS, estariam surgindo como alternativas e contrapesos necessários às instituições de Bretton Woods na América Latina. Todavia, não foi isso que ocorreu.

Mesmo com uma história de cooperação financeira institucionalizada no século xx e com o reaquecimento da integração regional na primeira década do novo milênio, a governança financeira regional parece estar retrocedendo. Ao contrário do proposto por Caldentey, Titelman e To-

20. *Idem, ibidem.*

21. Alberto José Hurtado Briceño, “Costos y Beneficios de la Utilización del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (Sucre)”, *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol. 8, n. 15, pp. 79-101, jan.-jun. 2013, disponível em: <https://tinyurl.com/3mcjhett>, acesso em: 10 jun. 2021.

22. *Idem, ibidem.*

23. José Antonio Ocampo, *La Arquitectura Financiera Mundial y Regional a la Luz de la Crisis*, Santiago (Chile), Naciones Unidas/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2013 (LC/L.3584), disponível em: <https://tinyurl.com/3mrzdz8x>, acesso em: 10 jun. 2021.

24. Raj M. Desai e James Raymond Vreeland, *op. cit.*, 2010.

massian²⁵ e por Fritz e Mühlich²⁶ – de que pequenos avanços em cooperação financeira poderiam impulsionar mais integração nesse âmbito –, a governança financeira na América Latina aparenta estar em um retrocesso simbolizado pelo retorno ao FMI da Argentina, pela saída do BCB do CCR e pelos desafios atuais do Flar. A literatura aponta para alguns fatores explicativos que buscam compreender como essas iniciativas, que deveriam contribuir para a cooperação financeira regional, aparentemente não cumpriram seu papel. Aqui focamos apenas o SML para verificar que, embora não tenha sido criado com o objetivo de ser o carro-chefe de um processo de integração financeira profunda, o sistema tem potencialidades de reforçar e reduzir o risco de operações de pagamentos entre seus sócios e, assim, contribuir para fortalecer a cooperação, conforme apontam Fritz e Mühlich²⁷.

Sistema de Pagamentos em Moeda Local

O SML é fruto da decisão n. 25/07 do Conselho do Mercado Comum (CMC)²⁸ do Mercosul, baseada em uma carta de intenções assinada pelos bancos centrais de Brasil e Argentina²⁹, e da decisão n. 38/06 do CMC³⁰, que estimulou estudos para sua implantação. Na ocasião da decisão n. 25/07, o CMC levou em consideração a possibilidade de uma progressiva coordenação das políticas macroeconômicas entre os países do bloco – prevista no Tratado de Assunção (1991) e sendo essa uma das vantagens dos siste-

25. Esteban Pérez Caldentey, Daniel Titelman e Georgina Cipoletta Tomassian, *op. cit.*, 2013.

26. Barbara Fritz e Laurissa Mühlich, *op. cit.*, 2015.

27. *Idem, ibidem.*

28. Mercado Comum do Sul (Mercosul), Mercosul/CMC/Dec. n. 25/07: Transações Comerciais em Moedas Locais, Assunção, 28 jun. 2007, disponível em: <https://tinyurl.com/2ecwh5zp>, acesso em: 10 jun. 2021.

29. Brasil e Argentina, Carta de Intenções, Brasília, 15 dez. 2006, disponível em: <https://tinyurl.com/4zkt7xhw>, acesso em: 10 jun. 2021.

30. Mercado Comum do Sul (Mercosul), Mercosul/CMC/Dec. n. 38/06: Transações Comerciais em Moedas Locais, Brasília, 15 dez. 2006, disponível em: <https://tinyurl.com/3648djty>, acesso em: 10 jun. 2021.

mas regionais de pagamento em moeda local –, a intenção de aprofundar a integração regional e comercial e a redução de custos financeiros para transações comerciais dos países signatários. A partir dessa decisão, as condições de operação seriam definidas mediante convênios bilaterais entre os bancos centrais de cada país. Nesse sentido, o SML pode ser definido como um sistema de pagamentos informatizado que dá a possibilidade a exportadores e importadores dos países que integram o sistema de realizar pagamentos de transações comerciais (ou benefícios) em moeda local.

Atualmente, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai possuem tais acordos entre si, estando ainda o argentino-paraguaio em fase de implantação. O primeiro acordo bilateral a surgir foi o celebrado entre Brasil e Argentina, no ano de 2008, que permanece sendo o principal em número de transações e volume comercial, o que nos foi confirmado nas entrevistas realizadas. Para esta seção, entrevistamos quatro pessoas. Os entrevistados 1 e 2 preferiram permanecer anônimos e trabalham ou trabalharam com o SML como funcionários de um banco central de um país do Mercosul. Já o entrevistado Márcio Estrela é economista, funcionário aposentado do Banco Central do Brasil e especialista na área. A entrevistada 4 é funcionária de um banco central de um país sul-americano membro do Sucre e também preferiu permanecer anônima.

De acordo com um funcionário de banco central a quem entrevistamos, o impulso inicial se deu entre Brasil e Argentina por dois motivos: convergência político-ideológica entre os governos desses países à época e o fato de serem os únicos países do bloco com sistemas de pagamentos robustos o suficiente. O Uruguai não possuía um sistema de pagamentos tão avançado e o Paraguai nem sequer possuía um que fosse centralizado/formalizado. Tais barreiras, entretanto, começaram a cair e, nos anos 2010, os convênios bilaterais floresceram. Brasil e Uruguai assinaram um comprometimento em 2014; Argentina e Uruguai, em 2015; Brasil e Paraguai, em 2016; Paraguai e Uruguai, em 2017; e Argentina e Paraguai, em 2019.

O funcionamento desses sistemas bilaterais é dado por resoluções nacionais acordadas nos convênios celebrados no âmbito do Mercosul. Por exemplo, no caso brasileiro, o SML tem seu funcionamento regulamentado,

atualmente, pela resolução n. 4 331, de 26 de maio de 2014³¹. O uso do sistema por importadores e exportadores é voluntário e bastante adequado para atender a pequenas e médias empresas (PMES), uma vez que reduz os custos de transações comerciais entre as partes e o risco cambial, ou seja, taxas de câmbio com *spread* baixo tornam contratos de câmbio desnecessários. Em teoria, é também menos burocrático – ainda que muitas empresas não conheçam esse mecanismo –, como o entrevistado Márcio Estrela nos informou. Todavia, o SML também é amplamente utilizado por grandes empresas, em especial no comércio intrafirma da indústria automotiva.

Além dessa ambição de reduzir custos de transação e proporcionar operações que do contrário não aconteceriam, é possível encontrar na literatura, em notícias da década passada, em documentos institucionais e nas entrevistas realizadas o objetivo explícito do SML de desenvolver um mercado de câmbio entre os países participantes³². Em 2009, o ex-presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, enxergava o SML como um passo importante para estabelecer as bases de um mercado cambial regional³³. Em cúpula do Mercosul do mesmo ano, o ex-presidente, junto a Cristina Elisabet Fernández de Kirchner, presidente argentina à época, voltaria a enfatizar que as empresas da região precisariam ser menos dependentes do dólar estadunidense e aprender a usar moeda local³⁴. Tais propostas para estabelecer a coordenação macroeconômica entre os países, por meio de redução do uso de dólares estadunidenses fomentando um mercado de câmbio, aparecem na decisão n. 25/07 do CMC e nos convênios bilaterais – na cláusula segunda “objeto” dos convênios do Brasil com Argentina e com o Uruguai, por exemplo. Entretanto, nas entrevistas conduzidas com técnicos de bancos centrais, perguntamos se o SML contribui para o aumento da coordenação e da governança macroeconômicas entre os países, e a

31. Banco Central do Brasil, resolução n. 4 331, Brasília, 26 maio 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/amn8387v>, acesso em: 10 jun. 2021.

32. Barbara Fritz e Laurissa Mühlich, *op. cit.*, 2015.

33. Marcelo Ninio, “Usar Moeda Local entre Brics Levaria Anos, Diz Lula”, *Folha de S.Paulo*, 18 jun. 2009, disponível em: <https://tinyurl.com/39r2fwsv>, acesso em: 10 jun. 2021.

34. Thiago Guimarães, “Lula se Queixa à Argentina de Queda nas Exportações”, *Folha de S.Paulo*, 25 jul. 2009, disponível em: <https://tinyurl.com/6pueba7k>, acesso em: 10 jun. 2021.

percepção geral é de que haveria potencial para isso e que, embora fosse um objetivo implícito do projeto, os sistemas bilaterais estão longe de onde deveriam estar e mais distante ainda de onde poderiam estar.

Ademais, o volume de comércio realizado no SML é baixo. A tabela 1 nos dá uma dimensão do comércio bilateral entre Brasil e Argentina que é cursado pelo SML ao longo dos anos e desde a criação do convênio bilateral. As exportações são do Brasil para a Argentina e as importações se referem à compra de bens e serviços argentinos pelo Brasil. Os dados atualizados anuais vão até 2019.

TABELA 1: *Comércio bilateral cursado no SML entre Brasil e Argentina (2008-2019)*

Ano	Exportações		Importações	
	Número de operações	Valor (milhões de R\$)	Número de operações	Valor (milhões de R\$)
2008	31	9,9	10	1,3
2009	1 163	451,1	72	4,3
2010	3 353	1 252,7	40	9
2011	4 870	1 623,2	50	8,7
2012	7 431	2 277,9	83	17,3
2013	9 041	2 581,4	47	10,5
2014	9 190	2 313,3	38	5
2015	10 788	2 504,5	38	37,6
2016	8 264	2 469,9	34	21,8
2017	7 619	2 341,9	22	4,1
2018	7 454	2 499,3	33	3,3
2019	6 141	1 999,5	17	8,2

Fonte: Banco Central do Brasil, “Pagamento em Moeda Local”, *Bcb.gov.br*, [2021], disponível em: <https://tinyurl.com/4kpskkku>, acesso em: 10 jun. 2021.

O registro da utilização do sistema bilateral entre Brasil e Argentina mostra uma forte assimetria entre as operações, além de volumes pouco expressivos, quando comparados ao comércio bilateral total, o que conduz a uma percepção negativa do sistema pela mídia e pela opinião pública. De fato, a brutal diferença entre a quantidade de operações e os valores

transacionados de exportações e importações justifica opiniões como a de que o comércio bilateral “sem dólar” entre Brasil e Argentina é “pouco relevante”³⁵ e pouco interessante aos exportadores argentinos. Em análise recente, as aspirações de Lula e Kirchner no aprofundamento do mercado de câmbio entre Brasil e Argentina, em 2008, são colocadas em xeque e o SML é caracterizado como “incipiente” e mesmo “pífio”³⁶.

Todavia, os técnicos de bancos centrais do Mercosul consultados evidenciam a relevância do sistema para as PMES, notando que parte das transações comerciais ocorrem apenas graças ao SML e seriam inviáveis caso o risco cambial fosse maior e mais burocracias, como contratos de câmbio, fossem demandadas. As entrevistas informam também que, das exportações feitas em reais para a Argentina, quase a totalidade é liquidada pelo SML. Isso permite deduzir que os valores apresentados na tabela 1 são significativos e que, sendo o sistema voluntário, têm espaço para crescimento. De acordo com as entrevistas, exportadores que denominam seus produtos em dólar estadunidense não possuem interesse em exportar em real. O mesmo serve para exportadores que têm fácil acesso a financiamento em moeda forte e a contratos de câmbio com taxas de juros baixas. Por fim, ainda que as operações de importação brasileiras com origem na Argentina cursadas pelo SML sejam irrisórias em relação ao total, o contrário não é verdadeiro: parte significativa das exportações do Brasil para a Argentina cursam pelo SML.

As entrevistas apontaram ainda outro fator positivo: o SML dá mais opções para a realização do comércio e traz a liberdade de escolha da moeda na qual exportadores e importadores desejam operar, removendo tal distorção do comércio internacional. Assim, o sistema atende a empresas que têm estruturas de custos em moedas locais, apresentam dificuldade no acesso a financiamento externo e querem obter receitas nas mesmas

35. Eduardo Cucolo, “Comércio ‘Sem Dólar’ entre Brasil e Argentina Patina”, *O Estado de S. Paulo*, 26 dez. 2011, disponível em: <https://tinyurl.com/y64g577n>, acesso em: 10 jun. 2021.

36. *Idem*, “Em uma Década, Comércio Bilateral em Real e Peso é Pífio”, *Folha de S. Paulo*, 8 jun. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/25w7hh5x>, acesso em: 10 jun. 2021.

moedas. Não sendo uma imposição legal, somente é utilizado por quem o considera vantajoso e é eficiente, economicamente falando.

Mesmo as distorções, em número de operações e no valor agregado entre Brasil e Argentina, não devem ser encaradas como um insucesso, uma vez que podem ser entendidas como a expressão das preferências dos agentes na escolha do melhor instrumento. Ademais, os três entrevistados de bancos centrais de país do SML concordam que tais distorções se dão, simplesmente, pelo motivo de os argentinos não desejarem receber pesos por suas exportações, em especial pela volatilidade cambial dessa moeda, o que corrobora nosso argumento de que o sistema apresenta vulnerabilidades às variações das taxas de câmbio entre os países e que poderia ser mais importante se houvesse maior coordenação macroeconômica entre as partes, bem como maior estabilidade monetária (em especial na Argentina) e menor comportamento errático das taxas de câmbio das moedas locais – o real, por exemplo, em 2020, apresentou forte desvalorização³⁷, o que pode vir a gerar um questionamento similar ao dos argentinos sobre exportações em moeda nacional.

Para os demais membros do Mercosul com acordos bilaterais de pagamentos, centrados no Brasil, os indicadores do curto período de sua vigência são descritos na tabela 2.

Percebemos que, ainda que haja uma predominância das operações de exportação do Brasil, há maior equilíbrio e menos distorções em relação ao SML argentino. A forte tendência de crescimento nos anos analisados, ainda que a série temporal seja pequena, também merece destaque ao tratarmos dos sistemas bilaterais do Brasil com Uruguai e Paraguai. Esse maior equilíbrio, bem como as maiores possibilidades de expansão, especialmente em transações de serviços e benefícios como aposentadorias, nos foi confirmado pelos entrevistados de bancos centrais de países do SML.

37. Camilla Veras Mota, “Por que o Real é a Moeda que Mais se Desvalorizou em 2020?”, *BBC News Brasil*, 15 out. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/3n8zuusx>, acesso em: 10 jun. 2021.

TABELA 2: Comércio bilateral no SML entre Brasil e Uruguai e entre Brasil e Paraguai (2015-2019)

País	Ano	Exportações		Importações	
		Operações	Valor (milhões de R\$)	Operações	Valor (milhões de R\$)
Uruguai	2015	115	12,1	22	15,4
	2016	278	40,7	105	31,1
	2017	424	65,7	247	34,5
	2018	787	126,2	174	60,7
	2019	862	159,3	111	146,7
Paraguai	2018	72	8	15	2,8
	2019	841	118,2	69	76,8

Fonte: Banco Central do Brasil, “Pagamento em Moeda Local”, *Bcb.gov.br*, [2021], disponível em: <https://tinyurl.com/4kpskkku>, acesso em: 10 jun. 2021.

Com a intenção de verificar a existência de um padrão de comportamento entre o número de operações efetuadas e as taxas aplicadas de conversão no SML entre Brasil e Argentina, calculamos a correlação linear (R de Pearson) entre a taxa SML e o número de operações realizadas. A taxa SML é a relação entre pesos e reais convertidos diariamente, em dias úteis, pelos bancos centrais de Brasil e Argentina. Utilizamos as taxas médias anuais – a média da taxa aplicada no ano referente para todos os dias úteis da série temporal disponibilizada no Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS), v2.1, módulo público do BCB –, que devem ser entendidas como “quantos reais são necessários na conversão de uma unidade de peso argentino”. Comparamos com o número de operações, e não com o valor em reais (R\$) das transações, para evitar distorções relativas à inflação anual. O período para o cálculo foi de 2009 a 2019. Obtivemos que as exportações apresentam uma relação negativa e de intensidade média (-0,43) com a taxa SML, ou seja, quanto menor é a taxa, maiores são as exportações (quanto mais o real estiver valorizado em relação ao peso, maior é a demanda por receber reais em uma exportação); para as importações, há forte relação linear positiva (0,80), ou seja, quanto menor é a taxa SML, menos são as exportações da Argentina para o Brasil (quanto

mais desvalorizado é o peso argentino, menor é o interesse dos exportadores em receber tal moeda por seus produtos).

A correlação positiva para as importações confirma a constatação obtida nas entrevistas com membros de bancos centrais de que os exportadores argentinos, dada a instabilidade monetária de seu país, não têm interesse em fechar contratos para receber pesos, mas dólares estadunidenses. Devemos salientar, porém, que esse não é o único fator que possivelmente influencia no baixo número de operações liquidadas no SML: uma queda geral no comércio bilateral entre Brasil e Argentina nos últimos anos (o que afetou especialmente as transações intrafirma), as recessões nos dois países a partir de meados dos anos 2010 (na tabela 1 é notável a redução no número de operações a partir de 2015) e as quedas do poder de compra das populações de Brasil e Argentina (não apenas com o aumento do desemprego como também com a desvalorização cambial) podem explicar tal fenômeno.

Assim, ao analisarmos a contribuição do SML para estreitar a integração entre seus parceiros, incluímos essas variáveis, visto que os onze anos de vigência do sistema foram marcados por instabilidades econômicas e políticas na Argentina e no Brasil. A tabela 3 ilustra esse quadro. O crescimento econômico anual médio entre 2009 e 2019 foi de apenas 0,7% para a Argentina e de 1,25% para o Brasil. O peso argentino depreciou 1431% entre 2008 e 2019, enquanto o real perdeu 115% de valor nominal no mesmo período. Para a moeda brasileira, isso representou uma depreciação de cerca de 23% em termos reais; para a Argentina, a ausência de indicadores confiáveis de inflação entre 2014 e 2016 impede que se realize o cálculo de forma precisa. Os dados da tabela 3 confirmam, à primeira vista, a inexistência de convergência macroeconômica entre os países.

Essa constatação ratifica a opinião dos técnicos entrevistados de que, a despeito de o SML ser um projeto originado, ao lado de outras iniciativas regionais, das convergências ideológicas da Onda Rosa, nada indica a presença de convergência macroeconômica entre as economias. Apesar disso, alternâncias políticas e processos de distanciamento e aproximação entre governos da região não parecem ter afetado a expansão do SML nem sua governança.

TABELA 3: *Argentina e Brasil: instabilidade macroeconômica (2009-2019)*

Ano	Inflação anual, índice de preços ao consumidor (% aa)*		Desemprego (%)		Produto interno bruto (%)		Câmbio peso-real	Saldo em transações correntes	
	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil		Argentina	Brasil
	2009	6,27	4,89	8,68	9,70	-5,92		-0,13	42,43
2010	10,46	5,04	7,75	8,50	10,13	7,53	38,88	-13,62	-3,58
2011	9,78	6,64	7,15	7,80	6,00	3,97	36,39	-10,44	-2,92
2012	10,04	5,40	7,20	7,40	-1,03	1,92	40,87	-9,96	-3,40
2013	10,62	6,20	7,08	7,20	2,41	3,00	40,51	-7,32	-3,23
2014	38,50	6,33	7,25	6,78	-2,51	0,50	36,17	-7,77	-4,13
2015	27,80	9,03	6,53	8,28	2,73	-3,55	48,34	-2,70	-3,02
2016	40,70	8,74	8,47	11,26	-2,08	-3,28	37,84	-1,02	-1,35
2017	25,68	3,45	8,35	12,77	2,67	1,32	36,89	-1,51	-0,73
2018	34,28	3,67	9,20	12,26	-2,48	1,32	35,33	-6,90	-2,20
2019	53,55	3,73	9,83	11,93	-2,16	1,14	32,60	-7,22	-2,77

Nota: aa = ao ano; % = variação percentual; * = dados de Bolsa de Comercio de Santa Fé (bcsef) (Sebastian Edwards, "On Latin American Populism, and Its Echoes around the World", *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 33, n. 4, pp. 76-99, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/6ptksrjpn>, acesso em: 10 jun. 2021), para os anos de 2014 a 2016.

Fontes: Banco Central do Brasil, "Pagamento em Moeda Local", *Bcb.gov.br*, [2021], disponível em: <https://tinyurl.com/4hpskkku>, acesso em: 10 jun. 2021; The World Bank Group, *World Bank Open Data*, Washington, 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/hzfzmtc>, acesso em: 10 jun. 2021.

De fato, mesmo com um enfraquecimento do Mercosul nos últimos anos, a permanência e a expansão dos convênios bilaterais ocorreram. O SML é mais pragmático e menos político, sendo bastante diferente do CCR e não enfrentando problemas de governança como os da Aladi, de acordo com os entrevistados. Sendo assim, ainda que haja espaço para expansão e que o SML esteja longe do desejável, podemos afirmar que é um modelo interessante de arranjos em moeda local na América Latina, estando alinhado às melhores práticas internacionais, sem transferência de riscos de crédito para os bancos centrais (o que era o caso do CCR) e com reduzido risco cambial e burocrático, dada a informatização de suas operações.

Reconhecendo as virtudes do SML como um resultado de considerações pragmáticas e uma alternativa sustentável a longo prazo e menos vulnerável a turbulências e transições políticas, a incipiente coordenação macroeconômica entre os países do Mercosul não foi impulsionada a partir de sua criação. A volatilidade das taxas de câmbio, as incertezas econômicas e a instabilidade política funcionam como obstáculos para a expansão em valores e em número de operações do sistema de pagamentos. Ao contrário do Sucre, que surgiu no mesmo período que o sistema do Mercosul e era muito mais ambicioso institucionalmente – não apenas tendo origem em um tratado que o caracterizou como sujeito com personalidade jurídica de direito internacional público como também em um projeto marcado por forte discurso dito anti-imperialista e refratário ao estado do sistema monetário e financeiro internacional, ou ao que Chávez chamou de “ditadura do dólar”³⁸ –, o SML é uma ferramenta muito mais voltada para facilitar as transações comerciais internacionais que questionar a arquitetura financeira global, o que nos foi confirmado pela entrevistada de uma pessoa de banco central de país do Sucre. De acordo com ela, outra vantagem do SML seria a compensação diária de transações, ao passo que no Sucre esta é somente semestral.

38. Chávez: *El Sucre nos Libera de la Dictadura del Dólar*, Venezuela, Telesur tv, 2011, disponível em: <https://tinyurl.com/4er9wqpc>, acesso em: 10 jun. 2021.

Considerações finais

Mesmo possuindo um escopo relativamente limitado e não prevendo abarcar o conjunto dos pagamentos bilaterais, o SML apresenta potencial para se transformar em uma ferramenta de aproximação entre as economias do Mercosul, contribuindo para a governança financeira regional, ainda que pouco tenha desempenhado em um papel de promoção da coordenação macroeconômica no bloco. Ademais, mesmo com a expansão dos convênios bilaterais e a continuidade de suas operações ao longo da turbulenta última década, sua relevância para as operações entre Brasil e Argentina está estagnada e longe de onde deveria e poderia estar.

Algumas particularidades do SML merecem destaque e devem ser avaliadas com mais cuidado: sua estrutura institucional – isto é, o fato de serem acordos bilaterais fora da estrutura de integração; seu funcionamento operacional, que depende da atuação do sistema bancário, que, por sua vez, tem interesses dúbios na realização das operações, já que não tem o retorno das transações cambiais; e o perfil dos clientes que fazem uso do sistema. Ademais, devem ser consideradas as prolongadas crises econômicas dos países participantes e uma sequência de mudanças políticas nos Estados nacionais e no projeto de integração regional. Por isso, para delinear a economia política desse sistema, realizamos não apenas um estudo descritivo das inter-relações entre variáveis políticas e econômicas como também entrevistamos técnicos e técnicas de bancos centrais da América do Sul, consultamos documentos institucionais e pronunciamentos de líderes políticos envolvidos nas iniciativas da Onda Rosa e calculamos a correlação entre as taxas SML e as operações entre Brasil e Argentina. Com base nisso, confirmamos nosso argumento de que a criação do SML não contribuiu para a convergência macroeconômica entre os países do Mercosul, ainda que tenha potencial para evoluir em um cenário de maior estabilidade monetária nos países do bloco, especialmente na Argentina.

Cooperação internacional descentralizada, governança pública multinível e interface entre crise sanitária e objetivos de desenvolvimento sustentável

CIRO DI BENATTI GALVÃO¹ ■

THELMO DE CARVALHO TEIXEIRA BRANCO FILHO²

Introdução

Este capítulo tem como objetivo sobrelevar, em razão da crise sanitária global desencadeada pela covid-19, a relevância da cooperação internacional, especificamente a modalidade descentralizada, com atores locais, destacando exteriorizações de um processo de governança multinível para a tutela das condições sanitárias. A crença de que as experiências de locais de boa governança podem auxiliar no processo global de gestão de assuntos que impactam a saúde pública e no sentimento de pertencimento social foi a principal motivação para a escrita deste texto.

A noção de governança multinível é utilizada para aperfeiçoar a garantia e promoção da saúde em escala local e a repercussão regional e até mesmo nacional, refletindo na compreensão do desenvolvimento, cuja agenda, segundo José Antonio Ocampo³, precisa ser repensada.

1. Doutorando em direito do Estado na Faculdade de Direito (FD) da Universidade de São Paulo (USP); mestre em ciências jurídico-políticas pela Universidade de Lisboa, em Portugal; bacharel em direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Professor de teoria do Estado, direito constitucional e administrativo.
2. Doutor em direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), com pesquisa de pós-doutorado em andamento no programa USP Cidades Globais do Instituto de Estudos Avançados (IEA) da Universidade de São Paulo (USP); bacharel em ciência política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR). Professor visitante na Faculdade de Direito (FaDir) da Universidade Federal do Rio Grande (FURG) e professor do mestrado profissional do Programa de Pós-graduação em Rede Nacional para Ensino das Ciências Ambientais (ProfCiAmb).
3. José Antônio Ocampo, “La Historia y los Retos del Desarrollo Latinoamericano”, em Jorge

Segundo Ocampo⁴, tal conceito deve oportunizar espaço a análises não apenas macroeconômicos como também de cunho social, tendo como principal desafio a superação de uma dívida herdada de enormes níveis de desigualdade, não se tratando apenas “de avançar na melhoria dos indicadores humanos e na redução da pobreza, mas também de focar a atenção na própria desigualdade”⁵. Ou seja, a compreensão dos riscos ao desenvolvimento deve enfatizar as causas das desigualdades, e não apenas seus efeitos ou desdobramentos⁶.

A pandemia de covid-19 evidencia ainda mais esse cenário de desigualdade social, especialmente no que diz respeito ao acesso a condições sanitárias adequadas mínimas, particularmente nos contextos periféricos e em desenvolvimento. Com base nisso, expõe-se a problemática a ser enfrentada: tendo em conta o modelo de governança multinível, que solução político-institucional sustentável a longo prazo pode ser apresentada para superar a insuficiência ou a inexistência de serviços sanitários básicos e fundamentais que atendam à população, otimizando a própria realização da ideia de desenvolvimento?

Em termos propositivos, acredita-se que os processos de cooperação internacional pensados com base nas realidades governativas locais são desdobramentos viáveis desse raciocínio, que encontra nos consórcios públicos intermunicipais de saneamento básico uma coerente proposta de solução para a problemática referida.

Nesse sentido, o itinerário lógico-argumentativo a ser seguido por este capítulo é o seguinte:

- Expor o contexto de surgimento dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e evidenciar sua importância para o enfrentamento

Máttar e Daniel E. Perrot (orgs.), *Planificación, Prospectiva y Gestión Pública: Reflexiones para la Agenda de Desarrollo*, Santiago (Chile), Naciones Unidas/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2014, p. 38 (LC/G.2611-P), disponível em: <https://tinyurl.com/8syy7c>, acesso em: 10 jun. 2021.

4. *Idem*, p. 40.

5. *Idem, ibidem* (tradução nossa).

6. *Idem, ibidem*.

da desigualdade de acesso às condições sanitárias básicas, obtendo-se, ao final, a adequada compreensão do desenvolvimento, na esteira do que defende Ocampo⁷.

- Compreender a importância da associação da ideia de consensualidade público-administrativa ao modelo de governança pública multinível, realizado em contextos locais, potencializando o cumprimento dos ODS, especificamente o ODS 6 e o ODS 17.
- Sobrelevar a atuação dos consórcios públicos intermunicipais como atores institucionais aptos a integrar processos de cooperação internacional descentralizada (CID), visando minimizar os índices de desigualdade social e, assim, contribuir para a realização do desenvolvimento em âmbitos micro e macropolítico.

Trajatória contextual dos objetivos de desenvolvimento sustentável e recorte do tema

Desde as décadas de 1960 e 1970, a integração entre sociedade, economia e meio ambiente, visando ao aperfeiçoamento compreensivo da expressão do desenvolvimento, passou a ser objeto de atenção e interesse governamental, tendo ganhado projeção na década de 1990 com a adoção da Agenda 21, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cnumad), conhecida como Eco-92, voltada à busca por um novo padrão de desenvolvimento, com maior atenção à época para a questão ambiental. Depois desse período, caminhou-se, gradativamente, para a instituição dos objetivos de desenvolvimento do milênio (ODM), no ano de 2000, com a edição da Declaração do Milênio das Nações Unidas, em que foram estabelecidas as oito principais metas, cuja interligação ensejara o robustecimento da ideia de desenvolvimento pretendida.

7. *Idem, ibidem.*

QUADRO 1: *Objetivos de desenvolvimento do milênio (ODM)*

1. Acabar com a fome e a miséria
2. Oferecer educação básica de qualidade para todos
3. Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres
4. Reduzir a mortalidade infantil
5. Melhorar a saúde das gestantes
6. Combater a Aids, a malária e outras doenças
7. Garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente
8. Estabelecer parcerias para o desenvolvimento

Fonte: “Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, *ODM Brasil*, [2021], disponível em: <https://tinyurl.com/5vhvv2s8>, acesso em: 10 jun. 2021.

Por meio de esforços conjuntos de governos estatais, sociedade civil, instituições de pesquisa científica e setor privado, países como o Brasil alcançaram a maioria dessas metas antes de 2015, de maneira que o país se tornou um caso de sucesso durante a vigência da Agenda dos Objetivos do Milênio.

Vinte anos depois da Eco-92, os 193 países vinculados à Organização das Nações Unidas (ONU) renovaram o compromisso com o desenvolvimento, avaliando o que tinha sido atingido e, a partir disso, fixando novas metas ligadas às questões não atendidas, para que se pudesse chegar, propriamente, à ideia de desenvolvimento sustentável. Na conferência que ficou conhecida como Rio+20, vários atores, de forma participativa e colaborativa, estabeleceram a necessidade de aprovação, entre 2012 e 2015, de um plano de ação que interligasse os interesses sociais, econômicos e ambientais. Associando, portanto, os processos previstos nos ODM aos estabelecidos na Rio+20, ficou estabelecido o contexto de surgimento dos ODS, que passaram a compor o conteúdo da Agenda 2030, elaborada por meio de um heterogêneo processo deliberativo-participativo.

A Agenda 2030⁸ da ONU é um plano de ação para o planeta que fixa dezessete propósitos para o ideal de desenvolvimento e dispõe também

8. Organização das Nações Unidas (ONU), *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, Rio de Janeiro, Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil

sobre 169 metas para a promoção da dignidade humana, representando um parâmetro finalístico para governos, sociedade e empresas. Tais metas são monitoradas por indicadores, de maneira que os resultados podem ser comparados, facilitando o acompanhamento do processo evolutivo de cada país-membro envolvido, em escala regional e até mesmo local e municipal⁹.

QUADRO 2: *Objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS)*

1. Erradicação da pobreza
2. Fome zero e agricultura sustentável
3. Saúde e bem-estar
4. Educação de qualidade
5. Igualdade de gênero
6. Água potável e saneamento
7. Energia acessível e limpa
8. Trabalho decente e crescimento econômico
9. Indústria, inovação e infraestrutura
10. Redução de desigualdades
11. Cidades e comunidades sustentáveis
12. Consumo e produção responsáveis
13. Ação contra a mudança do clima
14. Vida na água
15. Vida terrestre
16. Paz, justiça e instituições eficazes
17. Parcerias e meios de implementação

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), *Plataforma Agenda 2030*, Brasília, [2021], disponível em: <https://tinyurl.com/42fwdnha>, acesso em: 10 jun. 2021.

(Unic Rio), 11 fev. 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/32yddcku>, acesso em: 10 jun. 2021.

9. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), *Plataforma Agenda 2030*, Brasília, [2021], disponível em: <https://tinyurl.com/42fwdnha>, acesso em: 10 jun. 2021.

Dos ODS elencados, dá-se atenção específica neste texto ao ODS 6, referente à água e ao saneamento básico, já que inegavelmente importam para muitos dos aspectos relacionados à dignidade humana (desde a segurança alimentar e energética até a própria saúde humana e ambiental). Associado a ele, há o ODS 17, referente às parcerias e aos meios de implementação dos demais objetivos, apresentando-se como verdadeira *meta operacional* e tendo extrema relevância para o recorte atribuído ao tema deste capítulo.

Apesar de o saneamento básico contemplar quatro serviços elementares – abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas –, os dois primeiros têm grande destaque na contenção da disseminação da covid-19, levando-se em consideração as recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS).

Em relatório recente, intitulado *Shared Responsibility, Global Solidarity: Responding to the Socio-economic Impacts of Covid-19*, a ONU dispôs sobre os prováveis impactos negativos da pandemia no cumprimento dos ODS. O documento aponta, especialmente, para o risco de que a interrupção no fornecimento e o acesso inadequado à água limpa impeçam a higienização das mãos das pessoas, uma das principais medidas de prevenção ao vírus Sars-Cov-2. Tal risco evidencia a não universalidade do acesso equitativo à água potável, chamando a atenção para a necessidade de haver interfaces entre saneamento universal, melhoria da qualidade da água, eficiência do uso dos recursos e implementação de gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis¹⁰.

Esse cenário de risco tende a ocorrer em contextos como o brasileiro, em que, infelizmente, cerca de 2,8% da população não tem acesso a serviços de água potável geridos de forma segura, segundo a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), em documento recente¹¹, com base

10. United Nations (UN), *Shared Responsibility, Global Solidarity: Responding to the Socio-economic Impacts of Covid-19*, Nova York, mar. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/eb6f5rhs>, acesso em: 10 jun. 2021.

11. Brasil, Agência Nacional de Águas (ANA), Ministério do Desenvolvimento Regional, *ODS 6 no Brasil: Visão da ANA sobre os Indicadores*, Brasília, ANA, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/r46e8>, acesso em: 10 jun. 2021.

em inferência dos dados coletados. Ainda de acordo com a ANA, a intermitência e/ou falta de distribuição de água à população é uma realidade em parcela significativa dos municípios brasileiros¹², especialmente aqueles localizados na região Nordeste, que há anos convivem com problemas relacionados à escassez hídrica, especialmente quando se analisa o acesso diário. Contudo, mesmo nas regiões consideradas mais desenvolvidas do país, como Sudeste e Sul, especialmente quando se analisam os conglomerados populacionais de crescimento desordenado, há de se reconhecer que a oferta desse serviço é crítica, explicitando a violação da ideia de universalização do acesso equitativo à água, independentemente de condição social, econômica e cultural, gênero ou etnia¹³. Com relação ao serviço público de esgotamento sanitário, com base nos dados apresentados pela ANA, o universo populacional brasileiro com acesso seguro a coleta e tratamento de esgotos é de 63,5%, e o cálculo considera “a proporção da população com acesso à coleta e ao tratamento dos esgotos sanitários por meio da rede pública, incluindo as fossas sépticas ligadas à rede”¹⁴. Disso, infere-se que há 36,5% de brasileiros excluídos dessa prestação de serviços nos moldes desejados.

É nesse cenário que os processos de CID são trabalhados, preferencialmente se abrangerem iniciativas locais de gestão pública que visam à melhoria das condições sanitárias das populações, concretizando, assim, a determinação do ODS 17. Ao final, podem ser entendidos como instrumentos estratégicos para o enfrentamento de crises sanitárias globais, como a decorrente da pandemia global causada pela covid-19.

No entanto, é preciso fazer uma ponderação. De acordo com Léo Heller, em *Realização Progressiva dos Direitos Humanos à Água e ao Esgotamento Sanitário*, o 12º relatório especial sobre direitos humanos da ONU¹⁵,

12. *Idem, ibidem.*

13. *Idem, ibidem.*

14. *Idem, ibidem.*

15. Nações Unidas, Assembleia Geral, *Realização Progressiva dos Direitos Humanos à Água e ao Esgotamento Sanitário: Relatório do Relator Especial sobre os Direitos Humanos à Água Potável e ao Esgotamento Sanitário*, Nova York, 2020 (A/HRC/45/10), disponível em: <https://tinyurl.com/dvrz87sd>, acesso em: 10 jun. 2021.

apesar de 2020 marcar o reconhecimento da água e do saneamento básico como direitos humanos, na condição de um dos objetivos da Agenda 2030, esta tem sofrido críticas que colocam em risco sua efetivação. Observa Heller que, infelizmente, o documento pode ser entendido como mera aspiração, em virtude da larga margem de discricionariedade em sua operacionalização prática, implicando uma não “obrigação clara e positiva aos Estados”¹⁶.

Ciente disso, alinhando-se com o que é defendido neste texto, o relatório¹⁷ dispõe que a implementação gradual dos direitos humanos, por meio de sua articulação com as ambiciosas metas 6.1 e 6.2 do ODS 6 (universalidade de acesso à água potável e ao esgotamento sanitário), pode derivar de *esforços concertados e contínuos* entre os Estados, permitindo abordar a associação entres esses ODS e os *processos consensuais de gestão pública locais*, a exemplo dos consórcios públicos intermunicipais brasileiros, que se beneficiam da cooperação internacional e podem contribuir para atender a tais metas, em uma nítida aplicação da ideia de governança pública *bottom-up*.

É importante ressaltar que, apesar de a Agenda 2030 ser um norteador para os países envolvidos, há respeito à autonomia interna para a definição das metas nacionais que, com base nela, vão ser elaboradas. Há liberdade de atuação – legislativa e administrativa – para que os ODS sejam alcançados. Pode-se afirmar ainda que o alinhamento de políticas públicas nacionais com os ODS representa uma narrativa de aproximação de diversos *setores e atores sociais*, permitindo um diálogo democrático contínuo e incluindo, certamente, os *governos locais*, responsáveis pela prestação de serviços básicos às populações, como pressupõe os ODS.

16. *Idem, ibidem.*

17. *Idem, ibidem.*

Governança multinível e consensualidade administrativa para atendimento dos objetivos de desenvolvimento sustentável

Exposto o *background* referente à associação entre os ODS 6 e 17 e as situações de emergência e crise sanitárias, como o da pandemia de covid-19, e reconhecendo que as desigualdades sociais potencializam a exposição a graves doenças com impacto na saúde e na capacidade de autodeterminação dos indivíduos (especialmente as mais carentes), é evidente que, enquanto os serviços públicos básicos, como água potável e esgotamento sanitário, não forem devidamente prestados, dificilmente haverá deferência ao disposto no ODS 6, o que vai refletir, conseqüentemente, no desenvolvimento das localidades e dos países a que pertencem. Por essa razão, o ODS 17, igualmente referenciado, também se apresenta útil, pois favorece a incidência das chamadas atuações multiníveis em termos de governança pública (especialmente as relacionadas ao aperfeiçoamento das condições adequadas de infraestrutura sanitária), como forma de prevenção e/ou enfrentamento do potencial de propagação de agentes patológicos que afetam a saúde e a qualidade de vida das populações nas cidades, a exemplo do vírus Sars-Cov-2.

Com base nisso, entende-se que a compreensão da governança, especificamente sua vertente pública, realizada em vários níveis, é um elemento importante que atribui coerência argumentativa à abordagem do tema proposto, conforme exposto a seguir.

Jacques Chevallier¹⁸ observa que governança passou a ser, desde a década de 1990, “palavra-chave” ou “palavra-fetiche”, resumindo as transformações que afetam o exercício do poder político nas sociedades atuais, sendo promovida em todos os níveis de diferentes tipos de sociedade, com reflexos, digamos assim, nas dinâmicas estatais, especialmente por meio do questionamento de seus modos de controle social e fundamentos de sua instituição. Há, por intermédio de seu significado, uma indissociável

18. Jacques Chevallier, “La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?”, *Revue Française d’Administration Publique*, n. 105-106, pp. 203-217, jan.-mar. 2003 (cf. p. 203), disponível em: <https://tinyurl.com/4a533kxt>, acesso em: 10 jun. 2021.

e profunda reviravolta nos moldes estatais, em razão da pretensa substituição de técnicas e métodos tradicionais de exercício do poder governativo¹⁹ nas sociedades.

Apesar das ambiguidades possivelmente ocultadas pela expressão – justamente por causa da pluralidade compreensiva a que está sujeita –, ainda de acordo com Chevallier, é mais provável que a governança esteja lançando mais luz sobre algumas das mudanças pelas quais os Estados passam atualmente²⁰. O autor observa que o tema tem se tornado um poderoso motor de reforma, apto a alimentar a crença na necessidade de promoção, em vários níveis e áreas da vida social, de novas técnicas ou metodologias de tomada de decisão e promoção de ação, particularmente em razão da complexidade²¹ e acuidade de problemas – emergentes e/ou persistentes.

Desde 1995, a Comissão sobre Governança Global entende esse modelo, em termos amplos, como “o somatório das variadas formas com que indivíduos e instituições, públicas e privadas, gerenciam seus assuntos comuns”²², pressupondo um contínuo processo de calibragem de diversos interesses – por vezes, conflitantes – e de ações cooperativas para a garantia dessa calibragem. A ênfase atribuída à calibragem ou ao gerenciamento das pretensões, às vezes contrapostas, e da interação resolutiva acerca de determinado objeto comum de interesse dos atores envolvidos nos processos de governança também está presente no pensamento de Yannis Papadopoulos e de Bob Jessop, por exemplo.

Papadopoulos observa que, na condição de uma singular maneira de governar, a governança pressupõe a manutenção da “*coordenação e coerência entre uma ampla variedade de atores* com diferentes propósitos, a exemplo de atores e instituições políticas, interesses corporativos, sociedade civil

19. *Idem, ibidem.*

20. *Idem*, pp. 203-204.

21. *Idem*, p. 205.

22. Commission on Global Governance, “A New World”, em Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1995 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/3n3bv6j>, acesso em: 10 jun. 2021.

e governos transnacionais”²³. Para Jessop²⁴, a governança se baseia na auto-organização reflexiva de atores independentes, envolvidos em relações complexas de interdependência, pressupondo diálogo contínuo e compartilhamento de recursos necessários para desenvolvimento de projetos conjuntos que beneficiem os envolvidos e para gerenciar contradições e dilemas inevitavelmente envolvidos em tais situações.

Associando a governança ao contexto do setor público, vale-se do pensamento de Joan Prats I Català, para quem:

[...] desde meados da década de 1990, surgiu um consenso crescente de que a eficácia e a legitimidade da ação pública se baseiam na qualidade da interação entre os diferentes níveis de governo e entre eles e as organizações empresariais e da sociedade civil. Os novos modos de governança nos quais isso se reflete tendem a ser reconhecidos como governança, governo relacional ou em redes de interação público-privado-civil ao longo do eixo local/global²⁵.

Isso acaba reverberando na possibilidade de a governança dela – governança pública – ser realizada em níveis de articulação, com vistas a decisões sobre *assuntos* que albergam determinado *interesse público-social* relevante, conforme o pensamento de Rodrigo Carmona²⁶.

Essa adjetivação da expressão acaba implicando, então, a necessidade de compartilhamento da tomada de decisão (*group decision making*), em virtude da adequada resolução de problemáticas que tendem a ter impacto

23. Yannis Papadopoulos, “Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance”, *European Law Journal*, vol. 13, n. 4, pp. 469-486, jul. 2007 (cf. p. 469) (tradução nossa, grifos nossos), disponível em: <https://tinyurl.com/52k7bsm9>, acesso em: 10 jun. 2021.

24. Bob Jessop, *Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*, Lancaster, Department of Sociology, Lancaster University, 2002, p. 1, disponível em: <https://tinyurl.com/pcf36anp>, acesso em: 10 jun. 2021.

25. Joan Prats I Català, “La Revalorización de lo Local”, *Revista Gobernanza*, n. 27, 12 jun. 2012 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/n42cde84>, acesso em: 10 jun. 2021.

26. Rodrigo Carmona *apud* Ciro di Benatti Galvão, *Consórcios Públicos: Uma Nova Perspectiva Jurídico-política*, 3. ed., São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2020, pp. 238-239.

na legitimidade governativa do Estado, conforme inferido do pensamento de Daniel C. Esty²⁷.

Assim, a governança pública interessa, neste capítulo, especialmente em razão da abordagem *multinível* que lhe pode ser associada, envolvendo, segundo Papadopoulos²⁸, muitas arenas decisórias, em termos funcionais e territoriais. Tais arenas estão interligadas de maneira não hierarquizada, envolvendo a constituição e a implementação de políticas públicas por intermédio de verdadeiras *redes* de diálogo, compostas de atores públicos e não públicos – a exemplo de atores econômicos, representantes de interesses sociais – e especialistas cujo *know-how* interessa à resolução adequada de determinado problema objeto de deliberação conjunta.

É perceptível que essa abordagem teórica oportuniza, em razão da pretensa melhoria da gestão pública brasileira, o tratamento de um importante e mais recente princípio norteador da função administrativa do Estado: a consensualidade administrativa. Aplicada à organização e ao exercício das atividades da administração pública, a expressão torna-a menos subordinativa, imperativa e unilateral, passando a ter um perfil mais coordenativo, multilateral, equiordenativo e radial, conforme prudentemente exposto por Diogo de Figueiredo Moreira Neto²⁹. O autor observa que um dos méritos da assimilação da consensualidade pela Administração Pública está, justamente, na obtenção de maiores chances de aperfeiçoamento da governabilidade³⁰, oportunizando a existência de um cenário de maior credibilidade ou confiabilidade social na forma como o Poder Público (Estado) conduz a resolução de problemas sociais importantes, a exemplo do acesso universalizado e igualitário das condições sanitárias para a população nacional.

27. Daniel C. Esty, “Good Governance at the Supranational Scale: Globalizing Administrative Law”, *The Yale Law Journal*, vol. 115, n. 7, pp. 1 490-1 563, maio 2006 (cf. p. 1 497), disponível em: <https://tinyurl.com/4funbr2d>, acesso em: 10 jun. 2021.

28. Yannis Papadopoulos, *op. cit.*, jul. 2007.

29. Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *Mutações do Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Renovar, 2000, p. 42.

30. *Idem*, p. 41.

Desse modo, não há imprecisão em dizer que os adjetivos próprios desse novo perfil de administração pública, decorrente da consensualidade administrativa, acabam por dialogar perfeitamente com pressupostos e pretensões dos processos de governança pública multinível. Se nesses processos a ideia de coordenação de interesses é uma tônica, a consensualidade administrativa se apresenta como traço a eles inerente, atuando como “ferramenta” para sua realização prática, em nítida relação de instrumentalidade.

Correlacionando o propósito e a dinâmica funcional dos processos de governança pública com as pretensões dos ODS, verifica-se que, justamente por pressuporem uma variedade de atores inseridos no processo de tomada de decisão pública, as chances de obtenção de estratégias governativas de base consensual ou dialogada, aptas a atender às determinações da Agenda 2030, tornam-se mais factíveis, saindo da zona de promessa política. Em razão dessa perspectiva e considerando a incidência contínua do processo de globalização, com inegável impacto nas relações sociais, institucionais e estatais, especialmente em termos socioeconômicos e políticos, não é incoerente nem inoportuna a inserção da CID na *dinâmica desse processo plural de construção de decisões* relacionadas aos ODS 6 e 17, especialmente quando abarcam iniciativas governamentais “subnacionais”, a exemplo dos consórcios públicos intermunicipais brasileiros, ponto que é devidamente abordado no tópico seguinte.

Consórcios públicos intermunicipais: atores institucionais estratégicos no processo de cooperação internacional descentralizada

A eclosão da governança pública multinível tem oportunizado certo e desejável protagonismo de *iniciativas locais* na maturação de uma adequada gestão pública, com significativo potencial resolutivo de questões sensíveis às pretensões do desenvolvimento socioeconômico. Um exemplo é a universalização de acesso igualitário a condições sanitárias mínimas, que requerem políticas públicas robustas, especialmente com relação à infraestrutura desses serviços públicos. O planejamento e a implementação de

políticas públicas sustentáveis em afinidade com a ideia de desenvolvimento, atendendo-se às condições sanitárias mínimas e perenes, são objeto de atenção de atores locais, já que, invariavelmente, são neles que os efeitos negativos da insuficiência ou inexistência desses serviços são realmente sentidos, impactando a vida dos cidadãos.

A valorização de iniciativas de gestão pública *bottom-up* acaba representando um ganho de escala na concepção ou compreensão do desenvolvimento, além de representar ganhos democráticos, justamente por priorizarem a elaboração de políticas públicas baseadas no beneficiamento da atuação público-governativa, lócus no qual se consegue também diagnosticar melhor a extensão e a gravidade de problemas sociais, como a inexistência ou insuficiência de adequadas condições de vida das populações diretamente interessadas.

Entre as iniciativas locais vocacionadas à ampliação do acesso qualitativo das condições sanitárias básicas – água potável e esgotamento sanitário – estão os consórcios públicos brasileiros, cuja base normativa é encontrada no artigo 241 da Constituição de 1988³¹ e na lei n. 11 107, de 6 de abril de 2005, regulamentada pelo decreto n. 6 017, de 17 de janeiro de 2007³².

Embora seu histórico evolutivo aponte, inicialmente, para certa informalidade, especialmente quando estabelecidos por municípios com dificuldades na gestão autônoma e satisfatória das necessidades e interesses de seus correspondentes núcleos sociais, os consórcios públicos ganharam destaque com sua formalização em 2005, ao adquirir personalidade jurídica própria³³, seja de direito público (denominados aqui associações públicas – artigo 6º, inciso I, da lei n. 11 107), seja de direito privado, de maneira que, neste último caso, sua formalização deve atender aos requisitos da legislação civil (cf. artigo 4º, inciso IV, c/c artigo 6º, inciso II, da lei n. 11 107).

31. Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, disponível em: <https://tinyurl.com/y5hc7ahm>, acesso em: 10 jun. 2021.

32. Brasil, lei n. 11 107, de 6 de abril de 2005, disponível em: <https://tinyurl.com/wujyepfj>, acesso em: 10 jun. 2021; Brasil, decreto n. 6 017, de 17 de janeiro de 2007, <https://tinyurl.com/wcrfrxd4>, acesso em: 10 jun. 2021.

33. Ciro di Benatti Galvão, *op. cit.*, 2020, p. 161.

Em termos gerais, os consórcios públicos se originam da junção de interesses entre entes políticos que optam, por exemplo, pela chamada *gestão associada de serviços públicos* de interesse recíproco e sempre com base na *disposição ao diálogo* ou *consensualidade*, buscando convergência de pretensões político-administrativas e a expressando por meio de um contrato formal entre as partes envolvidas³⁴. Por pressuporem articulação e cooperação recíproca, há forte tendência ao atendimento mais proativo das expectativas com relação a temas essenciais para a população; por isso, tanto essa articulação como essa cooperação recíproca devem ser prestigiadas. São verdadeiras inovações teórico-práticas em termos de boa governança pública.

Contudo, para que haja sustentabilidade existencial a médio e longo prazos, os consórcios públicos – especialmente, os intermunicipais – têm pressuposto, cada vez mais, apoio técnico e financeiro advindo de variadas entidades, inclusive estrangeiras, já que, internamente, o cenário de investimento em infraestrutura prestacional de serviços públicos de saneamento básico, por exemplo, com vistas ao atendimento ao ODS 6, apresenta-se desfavorável à maior parte das municipalidades brasileiras, comprometendo o chamado contrato de rateio, essencial à existência dos consórcios públicos.

Parece paradoxal, mas há a impressão de que, apesar de toda a autonomia existencial atribuída legalmente aos consórcios públicos, eles tendem a perpetuar algumas das principais carências cuja superação justifica sua constituição, especialmente quando estabelecidos somente entre municípios: insuficiência de recursos financeiros e técnicos para seu funcionamento adequado.

Mesmo havendo intenção política prévia – interesse na cooperação recíproca –, muitos municípios interessados em se consorciar, mas carecedores *ab initio* de aparato técnico, *know-how* e recursos financeiros suficientes, acabam não tendo tais instrumentos para a manutenção, a médio e longo prazos, dos processos consorciais, inviabilizando-os como alternativa governativa, socialmente emancipatória. Para se manter úteis ao aperfei-

34. *Idem*, p. 160.

çoamento do interesse público, devem ter capacidade de se autossustentar institucionalmente. Nesse sentido, auxílios advindos de processos de CID que envolvam os entes que “lhe dão vida” são elementos estratégicos para sua sustentabilidade.

Há um potencial qualitativo na atuação dos consórcios públicos, especialmente em termos decisórios e de implementação de políticas públicas na área de interesse do ODS 6, de maneira que, se houver mais empenho político-governativo em promovê-los, haverá mais chances de investimento e/ou compartilhamento de *know-how* necessários ao aperfeiçoamento da prestação de serviços públicos de saneamento básico, propiciando uma atuação governativa cooperada da qual resultem melhorias nos processos de governança micro (local) e macro (nacional), com chance de atratividade, interesse ou visibilidade em processos internacionais de cooperação a longo prazo.

De acordo com a Confederação Nacional de Municípios (CNM)³⁵, a prestação dos serviços de esgotamento sanitário por intermédio de consórcios públicos intermunicipais totaliza 121 iniciativas, dispostas da seguinte maneira em cada região do país:

- Centro-Oeste: 12;
- Norte: 3;
- Nordeste: 32;
- Sudestes: 46;
- Sul: 28.

Essa distribuição quantitativa no território nacional (ver mapa 1) propicia o oportuno dimensionamento da capacidade exploratória desses instrumentos de gestão pública, especialmente na área estratégica para o aperfeiçoamento das condições de desenvolvimento do Estado brasileiro. Investimentos em infraestrutura adequada para que esse tipo de serviço seja disponibilizado à maior parte da população, com nítido reflexo na

35. Confederação Nacional de Municípios (CNM), *Observatório Municipalista de Consórcios Públicos*, Brasília, CNM, 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/ve9ja7tk>, acesso em: 10 jun. 2021.

melhoria de sua qualidade de vida, precisam ser realizados, e os consórcios públicos intermunicipais são uma propícia alternativa para que tais investimentos e recursos sejam canalizados de maneira útil.

MAPA 1: *Distribuição dos consórcios públicos intermunicipais de esgotamento sanitário no Brasil (2020)*



Fonte: Confederação Nacional de Municípios (CNM), *Observatório Municipalista de Consórcios Públicos*, Brasília, CNM, 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/ve9ja7tk>, acesso em: 10 jun. 2021.

No que diz respeito ao fornecimento de água, o cenário também é promissor para a incidência dessa forma de gestão pública de base consensual. De acordo com a CNM, há atualmente um total de 137 iniciativas consorciais intermunicipais, distribuídas da seguinte forma:

- Centro-Oeste: 13;
- Norte: 4;
- Nordeste: 33;
- Sudeste: 47;
- Sul: 33.

O mapa 2 evidencia que parte significativa do território nacional pode ter sua qualidade de vida aperfeiçoada por inovações prestacionais dos serviços de potabilidade dos recursos hídricos mediante a gestão associada desse serviço público, inclusive potencializando a ideia de federalismo cooperativo.

MAPA 2: *Distribuição dos consórcios públicos intermunicipais de água no Brasil (2020)*



Fonte: Confederação Nacional de Municípios (CNM), *Observatório Municipalista de Consórcios Públicos*, Brasília, CNM, 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/ve9ja7tk>, acesso em: 10 jun. 2021.

É nesse cenário que a CID se apresenta útil aos consórcios intermunicipais, agregando-lhes valor em sua dinâmica funcional e manutenção existencial, com benéfico reflexo social para a população abrangida por sua atuação. Apesar de não ser reconhecida a personalidade jurídica internacional pelas entidades governativas subnacionais – não são sujeitos *ipso facto* para fins de política externa nacional³⁶ –, as relações internacionais envolvendo entidades subnacionais (paradiplomacia) estão consolidadas como fenômeno político, econômico, social e cultural no mundo todo³⁷. De acordo com a Frente Nacional de Prefeitos (FNP)³⁸, estados federados, províncias, regiões, departamentos e cidades inegavelmente têm se tornado atores internacionais relevantes em muitos assuntos bilaterais e multilaterais e em processos de integração no cenário da política internacional.

Jacques Marcovitch e Pedro Dallari observam que não há de se falar em risco ou comprometimento à autoridade do governo central com base em experiências como as de paradiplomacia, visto que as “relações de instituições subnacionais brasileiras com suas congêneres globais contribuem para a inserção do país no cenário internacional”³⁹, fortalecendo-se, assim, o próprio processo macro de governança pública.

A CID exemplifica essa possibilidade de entes subnacionais “desenvolverem ações internacionais, no âmbito de suas competências”⁴⁰. Por seu intermédio, há um estímulo à existência de iniciativas que tendem a projetar a participação ou a atuação da governança municipal – especialmente em federações como o Brasil – em âmbito internacional, levando em con-

36. Gilberto Marcos Antonio Rodrigues, *Marco Jurídico para a Cooperação Internacional Descentralizada: Um Estudo sobre o Caso Brasileiro*, São Paulo, Frente Nacional de Prefeitos, out. 2011, p. 10.

37. *Idem, ibidem*.

38. *Idem*, pp. 10-11.

39. Jacques Marcovitch e Pedro B. A. Dallari (orgs.), “Entes Subnacionais e os Desafios da Globalização”, em *idem* (orgs.), *Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios no Brasil*, São Paulo, Instituto de Relações Internacionais (IRI), Universidade de São Paulo (USP), 2014, p. 5, disponível em: <https://tinyurl.com/25e24drh>, acesso em: 10 jun. 2021.

40. Gilberto Marcos Antonio Rodrigues, *op. cit.*, out. 2011, p. 10.

sideração a autonomia política plena que lhe é dedicada para que exerça suas atribuições político-governativas.

Há significativas chances de os consórcios intermunicipais se valerem desse tipo de processo de cooperação internacional que, abrangendo indiretamente os municípios que lhe dão origem, pode lhes oportunizar acesso a investimentos financeiros externos em entidades de financiamento internacional – como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) – e/ou entidades detentoras de conhecimentos técnicos e recursos tecnológicos que se predispõem a ajudar aqueles que não os detém, mas que são úteis ou necessários para o desenvolvimento do objeto comum justificado para sua formalização. Dessa maneira, a utilidade da CID pode estar em sua capacidade de *intermediar* e/ou *fomentar* o interesse estrangeiro por iniciativas ou práticas de gestão pública municipal, especialmente os processos de cooperação interlocal – como consórcios públicos intermunicipais – ligados a áreas estratégicas, como a infraestrutura sanitária, de extrema relevância para o desenvolvimento socioeconômico como um todo.

Trata-se de prudente alternativa à necessidade de atender, conforme Ocampo⁴¹, a um dos propósitos da cooperação internacional para o desenvolvimento: a superação das assimetrias econômicas mundiais. De acordo com o autor:

[...] assim como a ação redistributiva do Estado é essencial no nível nacional para garantir a igualdade de oportunidades, os esforços nacionais só podem ter sucesso no nível global se forem complementados pela cooperação internacional destinada a superar gradativamente as assimetrias básicas da ordem global⁴².

Levando em conta que a arquitetura do desenvolvimento tem se apoiado na atuação de entidades financeiras de âmbito mundial – bancos multilaterais de desenvolvimento e assistência, por exemplo – e em experiên-

41. José Antonio Ocampo, “Rethinking Global Economic and Social Governance”, *Journal of Globalization and Development*, vol. 1, n. 1, pp. 1-29, jan. 2010 (cf. p. 9), disponível em: <https://tinyurl.com/3bn57brk>, acesso em: 10 jun. 2021.

42. *Idem, ibidem* (tradução nossa).

cias locais desenvolvidas em outros países, entende-se que a cooperação internacional, nos termos mencionados, ganha projeção no fomento a estruturas de governança pública multiníveis no setor de saneamento básico, a exemplo dos arranjos cooperativos interlocais, o que contribui para o incremento do desenvolvimento estatal, especialmente sua vertente social.

A articulação dialógica, própria dos sistemas de governança multiníveis, propicia um enfrentamento sistêmico de eventuais arestas ou dificuldades na promoção das condições sanitárias, preservando o ideal de bem-estar das populações e garantindo também sua capacidade de consumo, em termos econômicos. Afinal, o ganho em uma perspectiva a médio e longo prazos está na garantia das condições de saúde e de vida que refletem na própria condição de inserção das populações no mercado consumidor, de maneira que, sem condições sanitárias propícias mínimas, nem sequer se pode vislumbrar um cenário de desenvolvimento econômico adequado.

Contudo, importa salientar que a implementação da CID, nesses casos, somente é levada a contento caso se diagnostique utilidade em iniciativas de governança pública que, mesmo estando vocacionadas ao desenvolvimento em âmbito micro ou local, tendam a projetar o êxito obtido em âmbito macrogovernativo, encontrando nesse argumento um forte fator de convencimento para sua implementação.

Considerações finais

A preocupação com a saúde pública global, especialmente quando associada à necessidade de acesso a serviços públicos essenciais em tempos de crise sanitária – como a da pandemia de covid-19 –, tem demandado um processo plural de corresponsabilidade, detendo os poderes públicos certo protagonismo em seus processos internos de boa governança pública.

Repensando a governança com base na perspectiva multinível, tem ganhado projeção a importância prática de modelos prestacionais de saneamento básico planejados de acordo com a consensualidade político-administrativa entre entidades *subnacionais*. Os consórcios públicos intermunicipais têm um potencial de colaboração para que o processo de

governança se dê a contento, especialmente com vistas à efetivação dos ODS e, conseqüentemente, ao aperfeiçoamento do desenvolvimento socioeconômico do país.

Reconhece-se que tais consórcios são iniciativas político-governativas que demandam disposição e interesse político, bem como investimentos prévios e permanentes. Contudo, levando em conta processos de cooperação internacional que envolvam consórcios, a exemplo da CID, há de se reconhecer seu potencial exploratório para que mais valor público seja obtido, particularmente quando são protagonizados pelos municípios, que, por causa da proximidade com o cidadão, permitem que este averigüe se a gestão pública desse setor tão sensível à sua qualidade de vida está sendo bem realizada, correspondendo ao interesse público. Havendo aumento da qualidade de vida em razão da melhora de serviços públicos essenciais como esse, certamente os reflexos econômicos são obtidos a médio e longo prazos.

Arbitragem de investimento como mecanismo de governança global: uma ferramenta de promoção do desenvolvimento sustentável?

LUCAS DE MEDEIROS DINIZ¹

Introdução

Com o fim da Guerra Fria (1947-1991), o ambiente internacional passou por uma significativa reestruturação em virtude da globalização. As relações internacionais, não apenas entre os Estados como também entre atores não estatais, foram intensificadas e passaram a formar uma comunidade internacional cada vez mais interconectada. Com efeito, esse novo sistema internacional passou a clamar pela formulação de regras em níveis globais e pelo estabelecimento de um mecanismo internacional de governança. Mas como estabelecer um sistema de governança sem uma *autoridade governamental central* ou, nas palavras de James Rosenau², como aferir *governança* em meio a um *ordenamento sem governo*?

Essa foi justamente a questão posta aos internacionalistas em meados dos anos 1980 e 1990³, que, ao respondê-la, chegaram à definição de *governança global*. Basicamente, o termo designa os conjuntos formais e informais de instituições que definem e regulam as práticas sociais de atores com relação a determinadas agendas transnacionais. Uma das formas de

1. Advogado associado ao escritório Rodrigo Mendes Advogados. Mestre em direito internacional público pela Faculdade de Direito (FD) da Universidade de São Paulo (USP). Graduado em direito e relações internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG).
2. James N. Rosenau e Ernst-Otto Czempiel (orgs.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge (Reino Unido), Cambridge University Press, 2009.
3. *Idem*.

governança, segundo Rosenau, corresponde ao estabelecimento de *regimes internacionais*, os quais, estruturados sob um conjunto de *princípios, regras, normas e procedimentos de tomada de decisões*, regulam os interesses de determinados atores das relações internacionais⁴.

Um dos diversos regimes internacionais que compõem a esfera internacional hodierna corresponde ao *regime internacional de proteção aos investimentos* (Ripi)⁵. Esse regime, encetado com o objetivo de proteger os direitos de investidores que aplicam seus recursos em territórios alie-nígenas, foi instrumentalizado por meio de diversos tratados de investimento com natureza, estruturas e conteúdos altamente similares. O Ripi conta com um sistema de solução de disputas bastante peculiar, denominado arbitragem de investimento ou *arbitration without privity*⁶, por meio do qual investidores nacionais de um Estado podem apresentar demandas indenizatórias em outros Estados perante um painel de árbitros⁷. Trata-se de um mecanismo híbrido⁸ de solução de disputas que, mesclando uma sistemática tipicamente privada de resolver litígios, a arbitragem, e a aplicação de normas de direito internacional público, passou a garantir aos investidores o direito de litigar internacionalmente em pé de igualdade contra entes estatais.

Nos últimos anos, em escala cada vez maior, essas arbitragens de investimento passaram a evidenciar que o Ripi não operaria no vácuo. Assuntos relacionados a outras áreas do direito e das relações internacionais, como

4. Stephen D. Krasner, “Causas Estruturais e Consequências dos Regimes Internacionais: Regimes como Variáveis Intervenientes”, *Revista de Sociologia e Política*, vol. 20, n. 42, pp. 93-110, jun. 2012 (cf. p. 93), disponível em: <https://tinyurl.com/ww9p34>, acesso em: 10 jun. 2021.
5. Jeswald W. Salacuse, “The Emerging Global Regime for Investment”, *Harvard International Law Journal*, vol. 51, n. 2, pp. 427-473, 2010 (cf. p. 164).
6. Jan Paulsson, “Arbitration without Privity”, *ICSID Review: Foreign Investment Law Journal*, vol. 10, n. 2, pp. 232-257, 1995, disponível em: <https://tinyurl.com/etrprfx7>, acesso em: 10 jun. 2021.
7. Alexandra Diehl, *The Core Standard of International Investment Protection: Fair and Equitable Treatment*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2012, p. 67 (International Arbitration Law Library, 26).
8. Zachary Douglas, “The Hybrid Foundations of Investment Treaty Arbitration”, *British Yearbook of International Law*, vol. 74, n. 1, pp. 151-289, 2003, disponível em: <https://tinyurl.com/6k9aa3v2>, acesso em: 10 jun. 2021.

direitos humanos, saúde pública, desenvolvimento sustentável e outros, passaram, em maior ou menor grau, a ser suscitados no âmbito das disputas levadas à arbitragem de investimento. Com efeito, aquele mecanismo de solução de controvérsias tornou-se, então, um fórum que não apenas suscitava o debate com relação a questões socioeconômicas como também definia aspectos sociais da agenda internacional, repercutindo, consequentemente, no comportamento de diversos *players* internacionais.

Por esse motivo, recentemente, os tratados de investimento passaram a abarcar, em seus arcabouços normativos, princípios de sustentabilidade, visando assegurar, sistemicamente, que o *desenvolvimento sustentável* pudesse ser contemplado – e até mesmo promovido – no âmbito do Ripi, especialmente por meio daquelas arbitragens de investimento⁹. Contudo, a inclusão de tais princípios em tratados de investimento, seguindo a praxe daquele regime, deu-se, a rigor, pelo emprego de conceitos extremamente amplos e vagos, deixando a promoção da sustentabilidade à mercê da interpretação dos diversos tribunais arbitrais instituídos para solucionar as disputas eventualmente apresentadas¹⁰. Com efeito, a mera inclusão de preceitos puramente declaratórios e sem caráter normativo prescricional não foi capaz de garantir a implementação efetiva de uma agenda consistente de desenvolvimento sustentável no âmbito do Ripi.

Acontece que, nos últimos anos, dados concretos relativos ao meio ambiente evidenciaram que a desenfreada e desmedida exploração dos recursos naturais para atender às demandas das gerações atuais levaria à escassez de recursos para as gerações futuras. Dessa forma, como comprovado, em primeiro lugar pelo estabelecimento da Agenda 21, de 1992, e, mais recentemente, pela Agenda 2030, de 2015, para o desenvolvimento sustentável, a economia mundial passou a ter como cerne o *desenvolvimento sustentável*.

9. Howard Mann, “Reconceptualizing International Investment Law: Its Role in Sustainable Development”, *Lewis & Clark Law Review*, vol. 17, n. 2, pp. 521-544, 2013 (cf. p. 521), disponível em: <https://tinyurl.com/4v7mexrk>, acesso em: 10 jun. 2021.

10. Pakittah Nipawan, “The Quest of Sustainable Development in the ASEAN Investment Area”, em *The Inaugural Asian Conference on the Social Sciences and Sustainability*, Hiroshima, 1^a-3 dez. 2014 (cf. p. 7), disponível em: <https://tinyurl.com/zbxjrbd3>, acesso em: 10 jun. 2021.

Ante tal alteração do epicentro da economia mundial e sendo certo que questões relativas à sustentabilidade são também definidas pelos tribunais arbitrais no âmbito do Ripi, torna-se inviável admitir que a arbitragem de investimento, como um sistema de *governança global*, vigore na esfera internacional em contradição com o princípio basilar da economia internacional do século XXI: o desenvolvimento socioeconômico hodierno racional, consciente e sem o comprometimento da capacidade de atender às necessidades das futuras gerações¹¹.

Por esse motivo, faz-se necessário investigar como os árbitros têm se posicionado quando suscitados a sopesar, de um lado, os direitos privados dos investidores assegurados pelos tratados de investimento e, de outro, a proteção do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável.

Arbitragem de investimento: um mecanismo de governança

Em meados dos anos 1980 e 1990¹², o soerguimento da ordem internacional contemporânea e a intensificação da interação entre os diversos atores internacionais fizeram que os internacionalistas começassem a se questionar sobre aquela nova era da sociedade internacional. A quebra do paradigma estadocêntrico das relações internacionais, marcada pelo aumento da atuação de diversos atores estatais na esfera internacional, e a crescente integração transnacional proporcionada pela globalização fizeram os cientistas políticos de todo o mundo começarem a investigar a possibilidade do estabelecimento de uma ordem de governança sem uma autoridade central.

Naquele momento, a nova sistemática da sociedade global passava a ser formada com base em uma série de instituições, como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que determinavam padrões de conduta e guiavam as ações dos diversos atores internacionais sem qual-

11. World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press, 1987.

12. James N. Rosenau e Ernst-Otto Czempiel (orgs.), *op. cit.*, 2009.

quer poder coercitivo ou autoridade central. Surgiu, então, para explicar aquele novo fenômeno típico das relações internacionais contemporâneas o conceito de *governança sem governo*.

Cunhado em meados dos anos de 1980, o conceito de *governança* deve ser entendido como um conjunto de atividades que, apoiadas em objetivos comuns, regulam todos os níveis da atividade humana – desde a família até as organizações internacionais –, sem a necessidade de um poder de polícia ou uma força coercitiva. Sua percepção, segundo o Rosenau¹³, não prescinde de formulações ou instituições formais, compreendendo a totalidade dos sistemas de regras, de controle e de gestão que, convergindo em torno de um objetivo específico, repercutem em níveis *transnacionais*¹⁴. Trata-se de um conceito abrangente e com múltiplos níveis de ação que surge como ferramenta analítica para facilitar a compreensão dos sistemas políticos e, especialmente, a *ordem transnacional*¹⁵.

A prática da governança consiste em uma tentativa de coordenar e integrar, de forma ampla, as relações transnacionais, viabilizando a gestão das interdependências complexas entre atores, como indivíduos, corporações, grupos de interesse ou agências. Segundo Rosenau, para que se possa qualificar um conjunto de instituições como um *sistema de governança*, quatro elementos essenciais são imprescindíveis: um sistema normativo¹⁶,

13. James N. Rosenau, “Governance in the Twenty-first Century”, *Global Governance*, vol. 1, n. 1, pp. 13-43, 1995 (cf. p. 14), disponível em: <https://tinyurl.com/4hkew3ms>, acesso em: 10 jun. 2021.

14. *Idem*, *ibidem*.

15. Nesse mesmo sentido, o “termo ‘governança’ é utilizado para se referir a arranjos e processos institucionais estabelecidos, bem como a ações tomadas em busca de um resultado político desejado. Por serem ferramentas, os arranjos de governança devem ser ajustados a um objetivo específico. Em outras palavras, devem levar em conta a natureza dos problemas a serem enfrentados e as formas mais convenientes e viáveis de resolvê-los nas circunstâncias em que surgem”. Cf. Donald Blondin e Inge Kaul, “Los Bienes Públicos Globales y las Naciones Unidas”, em José Antonio Ocampo (org.), *Gobernanza Global y Desarrollo: Nuevos Desafíos y Prioridades de la Cooperación Internacional*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno/Naciones Unidas/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2015, p. 75 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/t84tc7uf>, acesso em: 10 jun. 2021.

16. “Sistemas normativos existem quando vários mecanismos se relacionam entre si e regulam ou têm um impacto nas normas, nas expectativas e no comportamento dos atores dentro daquela

cuja eficácia é mensurada pela análise da alteração promovida no comportamento dos atores envolvidos em determinado sistema de governança; diferentes níveis da atividade¹⁷; objetivos comuns¹⁸, com a politização dos objetivos diante da ponderação dos riscos, atribuindo normas de conduta entre os diversos atores que permeiam as instituições formadoras do *sistema de governança*; e uma repercussão transnacional¹⁹, que acaba gerando o efeito da *globalidade* do sistema de governança.

Uma forma de promover a *governança* é justamente por meio da designação de um conjunto de *princípios, regras, normas e procedimentos de tomada de decisões* em torno de um objetivo específico, ou seja, por meio do estabelecimento de um *regime internacional*, a exemplo do que acontece com os investimentos internacionais, regulados por diversos instrumentos internacionais que dão origem ao Ripi.

área regulamentada. É importante ressaltar que uma autoridade legal ou política não é um pré-requisito para a eficácia de um sistema normativo.” Cf. Klaus Dingwerth e Philipp Pattberg, “Global Governance as a Perspective on World Politics”, *Global Governance*, vol. 12, n. 2, pp. 185-204, abr.-jun. 2006 (cf. p. 190) (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/f56t9dzb>, acesso em: 10 jun. 2021.

17. “A definição de Rosenau trata de sistemas de governo em todos os níveis da atividade humana, incluindo mecanismos de controle locais, subnacionais, nacionais, internacionais e transnacionais. A inclusão de Rosenau do nível familiar em sua definição pode ser interpretada como uma provocação aos acadêmicos com o objetivo de forçá-los a refletir sobre a questão da escala e a pensar nos tipos de conexões que precisam ser analisadas, e não dar como certo o que as teorias das relações internacionais convencionalmente assumem ser os atores relevantes da política mundial.” Cf. *idem, ibidem* (tradução nossa).
18. “Terceiro, a definição estipula que as interações devem ser consideradas fenômenos de governança global apenas se forem intencionais, ou seja, se estiverem relacionadas à busca – individual ou coletiva – de determinados objetivos. Esse elemento é restritivo, pois os processos não intencionais são expressamente excluídos do domínio da governança global. Na prática, uma distinção entre processos intencionais e não intencionais pode, no entanto, ser problemática em muitos casos, e processos como a aprendizagem social ou a difusão de inovações políticas podem, em contraste com a definição de Rosenau, também ser considerados elementos de governança global.” Cf. *idem, ibidem* (tradução nossa).
19. “Por fim, a definição de Rosenau menciona as repercussões transnacionais como uma quarta característica definidora da governança global. Uma vez que o segundo critério já inclui os vários níveis da atividade humana, a exigência de repercussões transnacionais constitui igualmente um elemento restritivo – e não ampliador – da definição de governança global.” Cf. *idem, ibidem* (tradução nossa).

O Ripi, formado hoje por um arcabouço de mais de 3 mil tratados de investimento²⁰, teve sua origem em meio ao contexto da Guerra Fria e se consolidou com o propósito de assegurar aos investidores estrangeiros a proteção de seus investimentos eventualmente aplicados em um território estrangeiro. Para fazê-lo, os diversos tratados bilaterais (TBIS ou BITS; do inglês, *bilateral investment treaties*) e de livre comércio (TLCS ou FTAs; do inglês, *free trade agreement*) que instrumentalizavam o regime, de um lado, dispunham de determinados padrões de tratamento²¹ que asseguravam premissas básicas de como os investimentos seriam tratados no território estrangeiro e, de outro, buscavam assegurar que os investidores tivessem mecanismos jurisdicionais eficazes para exigir o cumprimento das garantias que lhes eram ofertadas.

Aliás, por se tratar de um *regime* estabelecido com o propósito de *maximizar*, tanto quanto possível, a proteção dos *investidores*, o Ripi acabou tendo um enfoque mais *procedimental* que *substantivo* (*procedure before substance*)²². Assim, embora fosse concebido naquele momento um inovador mecanismo de solução de disputas, a *arbitragem de investimento*, as disposições materiais de BITS e FTAs acabavam por permanecer, propositalmente, genéricas e imprecisas, afinal, o que se buscava era garantir que os adjudicadores que atuassem naquelas disputas tivessem mecanismos de proteção do interesse do *investidor* em detrimento da prática de atos expropriatórios pelos Estados receptores do *investimento*²³.

Os árbitros no exercício de sua jurisdição atuariam, então, como verdadeiros *lawmakers* (legisladores), sendo responsáveis por dar vazão aos termos empregados nos tratados de investimento, ao determinar os desfechos das disputas de investimento quando provocados pelos inves-

20. Informações disponíveis na plataforma Investment Policy Hub, da United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), disponível em: <https://tinyurl.com/vyftpd6>, acesso em: 10 jun. 2021.

21. Andrew Newcombe e Lluís Paradell, *Law and Practice of Investment Treaties: Standards of Treatment*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2009, p. 40.

22. Rudolf Dolzer e Christoph Schreuer, *Principles of International Investment Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 9.

23. *Idem*, p. 233.

tidores²⁴. Embora, a rigor, a solução das disputas tivesse apenas efeitos *interpartes*, as decisões proferidas pelos árbitros em tais procedimentos acabariam gerando um arranjo de *governança* de ordem *transnacional*. Isso porque, em *primeiro lugar*, as sentenças arbitrais acabam tomando força de precedentes e, dessa forma, terminam por serem aplicadas em outras arbitragens decorrentes do mesmo tratado; em *segundo lugar*, ante a similaridade dos textos dos diversos tratados de investimento, aqueles precedentes acabam sendo utilizados como fontes de direito por tribunais arbitrais constituídos sob a égide de outros tratados de investimento. Assim, ao serem instados, por provocação dos investidores, a escrutinar medidas governamentais eventualmente adotadas por Estados receptores de investimento, os árbitros determinam o *efetivo sentido* das disposições normativas replicadas em diversos tratados de investimento e, dessa forma, não apenas geram, direta ou indiretamente, padrões de comportamento em todos os níveis da atividade humana, isto é, “desde as famílias até as organizações internacionais”²⁵, como também definem uma verdadeira agenda de *direito administrativo global*.

Um exemplo clássico desse direito administrativo global e de como padrões de comportamento são gerados da atividade jurisdicional do árbitro corresponde ao fenômeno denominado *regulatory chill*²⁶, que consiste na inação de um Estado em adotar medidas regulatórias em seu território, mesmo quando necessário, por mero receio de eventual condenação posterior em uma arbitragem de investimento. Da mesma forma, os investidores, ante o receio de que suas demandas eventualmente apresentadas contra os Estados receptores de investimento sejam indeferidas pelo descumprimento de leis domésticas do país (*doctrine of the*

24. Jeswald W. Salacuse, *The Law of Investment Treaties*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 14 (Oxford International Law Library).

25. James N. Rosenau, “Governance in the Twenty-first Century”, *Global Governance*, vol. 1, n. 1, pp. 13-43, 1995 (cf. p. 14) (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/tfzpu7h>, acesso em: 10 jun. 2021.

26. Sobre o assunto, cf. Gloria Alvarez *et al.*, “A Response to the Criticism against ISDS by EHILA”, *Journal of International Arbitration*, vol. 33, n. 1, pp. 1-36, 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/puy3ukdx>, acesso em: 10 jun. 2021.

*clean hands*²⁷), tendem a não desrespeitá-las, ou, pelo menos, a avaliar os riscos de fazer isso.

Logo, o *regime internacional de investimentos* deve ser percebido como um sistema de *governança*, posto que é formado por normas previstas em tratados internacionais e, principalmente, por decisões arbitrais que resolvem as lides deles decorrentes; impacta tanto as ações dos Estados como as de atores não estatais²⁸ em múltiplos níveis; e decorre do estabelecimento de um objetivo comum, qual seja, a proteção de investimentos internacionais em territórios alienígenas.

Além disso, embora esteja essencialmente constituído sob bases bilaterais, pode-se dizer que o regime internacional de investimentos tem um escopo *global* de aplicabilidade. Ainda que, a rigor, apenas os países signatários de um ou mais instrumentos de investimento estejam vinculados a seus termos, como se viu, os efeitos gerados pelas normas dos tratados e pelas decisões arbitrais proferidas no âmbito das arbitragens de investimento transcendem os limites dessa bilateralidade.

Como leciona Stephan Schill²⁹, ao explicar o caráter global desse sistema de governança, BITS e FTAs compartilham uma origem histórica e multilateral comum; BITS e FTAs não têm *função* bilateral e, na verdade, regulam, como prevê a teoria das vantagens comparativas de David Ricardo³⁰,

27. Essa doutrina foi aplicada e detalhada no caso Phoenix Action Ltd. versus República Tcheca, que serviu de base para outros casos, demonstrando a formação de normas por tribunais arbitrais, quando o tribunal esclareceu que, para tomar um exemplo extremo, “ninguém sugeriria que a proteção do ICSID [International Centre for Settlement of Investment Disputes] deveria ser concedida a investimentos feitos em violação das regras mais fundamentais de proteção dos direitos humanos, como investimentos corroborando com tortura ou genocídio ou em apoio à escravidão ou tráfico de órgãos humanos”. Cf. Phoenix Action Ltd. v. Czech Republic, ICSID case n. ARB/06/5, 2006. Decisão de 15 de abril de 2009, § 78 (tradução nossa).

28. José Enrique Alvarez, “The Present: Investment Arbitration as a Governance Tool for Economic International Relations? Is the International Investment Regime a Form of Global Governance?”, em Albert Jan van den Berg, *International Arbitration: The Coming of a New Age?*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2012 (ICCA Congress Series, 16).

29. Stephan W. Schill, “Developing a Framework for the Legitimacy of International Arbitration”, em Albert Jan van den Berg (org.), *Legitimacy: Myths, Realities, Challenges*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2015, pp. 789-827 (ICCA Congress Series, 18).

30. David Ricardo, *On the Principles of Political Economy and Taxation*, Londres, John Murray, 1817.

interesses comuns e universais; os acordos de proteção ao investimento contêm garantias gerais padrões, as quais colocam todos os investidores – ou, pelo menos, os investidores estrangeiros – no mesmo plano; a cláusula da nação mais favorecida (MFN; do inglês, *most-favored-nation*), comum à maioria dos BITS e FTAs, aumenta o nível de proteção do investimento, bloqueando a maioria dos Estados que têm pelo menos um BIT em vigor *no máximo nível favorável de proteção do investimento alcançado em um ponto no tempo e projetando esse nível no futuro*; em decorrência da ampla definição de investimento ou investidor empregada nesses tratados, seu escopo de aplicabilidade acaba sendo global, até porque, para se beneficiar de determinado tratado, as empresas reorganizam suas estruturas societárias e acabam sendo consideradas investidores para fins de avenças; e o próprio emprego da arbitragem de investimento descaracteriza a perspectiva bilateral, posto que não são os Estados que se beneficiariam essencialmente dos termos dos tratados, mas investidores de diversas nacionalidades.

Portanto, mesmo que de uma forma atípica, não se pode deixar de compreender o Ripi, instrumentalizado por via dos tratados de investimento e interpretados no âmbito das arbitragens de investimento, como uma espécie de governança global, como conceituada na teoria das relações internacionais. Afinal, apenas pela compreensão desse regime como uma ferramenta de governança internacional, torna-se possível uma análise holística das questões que o permeiam e a compreensão de seus arranjos normativos e atores.

Relação entre investimentos estrangeiros e desenvolvimento sustentável

Como apresentado, o *regime internacional de proteção aos investidores* foi concebido com o claro objetivo de garantir aos investidores proteções específicas que lhes desse segurança para aplicar seus recursos em territórios estrangeiros. No momento em que o regime era concebido, preponderava, na esfera internacional, a noção que se deveria buscar a maximização do lucro. O impacto das relações econômicas e comerciais sobre o meio

ambiente e o equilíbrio social não eram objeto de grandes debates na esfera internacional.

Além disso, no momento em que o Ripi era concebido, pairava sob o *mainstream* das relações internacionais que os regimes e o *direito internacional* seriam fragmentados em diversas agendas e sistemas jurídicos especializados que não dialogariam entre si. Acreditava-se, portanto, que as disputas levadas às *arbitragens de investimento* deveriam ser resolvidas exclusivamente com base nas *normas e regras* previstas nos tratados de investimento e aplicáveis ao Ripi.

Contudo, como era de esperar, paulatinamente, a premissa de que questões relacionadas aos investimentos deveriam ser resolvidas de forma segmentada foi sendo desconstruída e se mostrando inverídica. Afinal, não seria possível, como se acreditava à época, resolver disputas relacionadas ao desenvolvimento de atividades econômicas sem levar em consideração os aspectos sociais e políticos do regime, tampouco ignorar os impactos que outros sistemas jurídicos poderiam nele causar.

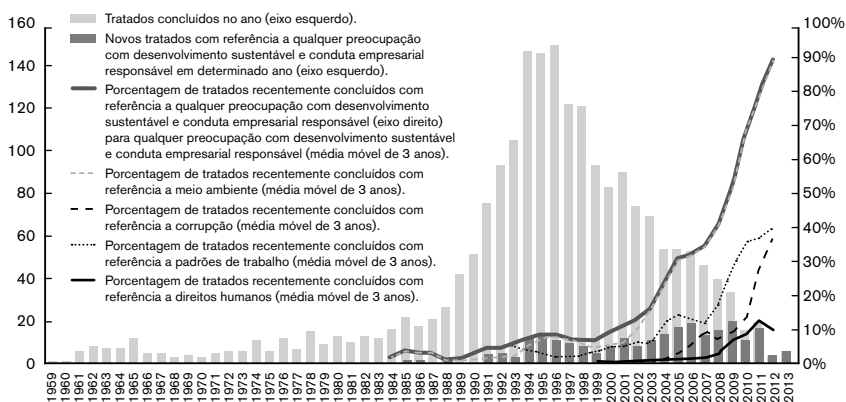
A relação do desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente talvez tenha sido a primeira e mais relevante evidência de que não se poderia analisar o Ripi de forma fragmentada. Em meados dos anos 1990, o conflito entre a proteção de investimentos *transnacionais* e o desenvolvimento sustentável passou a ser objeto de recorrentes debates no âmbito das arbitragens de investimento.

Acontece que, como a jurisdição dos árbitros nesse mecanismo de solução de disputas é circunscrita pelos termos previstos nos tratados de investimento, que, na maioria das vezes, eram silentes sobre quaisquer questões relacionadas a desenvolvimento sustentável, os árbitros acabavam ignorando os questionamentos relativos à sustentabilidade. Com efeito, o sistema de arbitragem de investimento acabava permitindo que investidores desrespeitassem as normas socioambientais e não sofressem qualquer penalidade ou responsabilização por aquele feito.

Como ilustra o gráfico 1, nos últimos anos, a fim de alterar essa realidade, muitos tratados de investimento passaram a contemplar a *sustentabilidade* dentro de seu arcabouço normativo, garantindo, dessa forma, que

os árbitros tivessem jurisdição para enfrentar tais questões no âmbito das arbitragens de investimento.

GRÁFICO 1: *Frequência de inclusão de cláusulas sobre desenvolvimento sustentável e conduta empresarial responsável em tratados de investimento (1959-2013)*



Fonte: Kathryn Gordon, Joachim Pohl e Marie Bouchard, *Investment Treaty Law, Sustainable Development and Responsible Business Conduct: A Fact Finding Survey*, Paris, OECD Publishing, 2014, p. 11 (OECD Working Papers on International Investment 2014/01), disponível em: <https://tinyurl.com/nmhxumu5>, acesso em: 10 jun. 2021.

Embora os tratados começassem a contar com normas relativas ao desenvolvimento sustentável em seus arcabouços normativos, como era praxe do regime, os termos utilizados nos BITs e FTAs eram propositalmente vagos e genéricos, ficando a critério dos tribunais arbitrais definir sobre a aplicação e a relevância das questões ambientais e sociais no âmbito das arbitragens de investimento. Ou seja, a efetiva promoção de uma *agenda mais sustentável* no âmbito do Ripi, embora tenha sido almejada, acabou sujeita à discricionariedade dos árbitros nas diversas disputas que surgiam relacionadas ao regime. Dessa forma, ainda que seja de suma importância, a mera análise dos BITs ou dos FTAs não é suficiente para afirmar que o regime vem contribuindo para a promoção de um ambiente internacional mais afeto ao desenvolvimento sustentável.

Para averiguar, então, qual tem sido o posicionamento dos tribunais diante de questões relativas à sustentabilidade, passa-se a uma breve análise de alguns dos precedentes em que tribunais foram instados pelos Estados receptores de investimento³¹ ou pelos investidores³² a se pronunciar sobre lides que tangenciaram, direta ou indiretamente, questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável.

Sustentabilidade pelo Estado

Embora tenha sido concebido com o claro propósito de proteger os investidores por meio da garantia de uma série de direitos substantivos, como a não discriminação dos investimentos e o respeito às legítimas expectativas e à propriedade do investidor estrangeiro, e de um foro eficaz para pleitear eventuais indenizações, a oferta de uma proteção indiscriminada aos investidores fez que o Ripi se tornasse objeto de ferrenhas críticas. Afinal, os tribunais arbitrais, formados sobre bases privatistas, tendiam, quase sempre, a condenar os Estados independentemente das circunstâncias do caso³³.

Desse modo, Estados passaram a não implementar determinadas medidas regulatórias em áreas de suma importância ante o receio de uma eventual condenação em uma arbitragem de investimento. Com efeito, esse engessamento absoluto das políticas estatais decorrente da sistemática do Ripi fez que muitos Estados importadores de capital passassem a boicotar o referido regime, ocasionando o que ficou conhecido como *backlash on investment arbitration*³⁴. Afinal, mesmo nas ocasiões em que os Estados se

31. Cf. subseção “Sustentabilidade pelo Estado” deste capítulo.

32. Cf. subseção “Sustentabilidade pelo Investidor” deste capítulo.

33. Dolores Bentolila, *Arbitrators as Lawmakers*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2017 (International Arbitration Law Library, 43).

34. O termo *backlash on investment arbitration* refere-se ao descontentamento dos Estados com o sistema de solução de disputas entre investidor e Estado, o que fez que os Estados passassem a rejeitar a arbitragem de investimentos por vários meios. O fenômeno começou no final da primeira década do século XXI, quando principalmente alguns Estados latino-americanos passaram a, *inter alia*, denunciar a Convenção ICSID, em Washington, os BITS etc. Sobre o assunto,

vissem obrigados a implementar alterações em suas políticas com o propósito de preservar sua população ou seu meio ambiente, a falta de sensibilidade dos tribunais arbitrais ao contexto de soerguimento das normas regulatórias fadava-os a condenações multimilionárias.

Justamente em linha das recorrentes condenações dos Estados, segundo tais críticos, as arbitragens de investimento, no âmago de proteger os investidores indiscriminadamente, impunham aos Estados o ônus irrestrito de indenizar investidores estrangeiros, mesmo em casos em que a interferência nos ativos de investidores internacionais decorresse da defesa do meio ambiente ou da proteção à saúde pública. Embora, sem dúvida, por muito tempo, essa falta de sensibilidade dos tribunais arbitrais com relação a questões alheias ao Ripi decorresse do fato de que os tratados de investimento contemplavam exclusivamente normas relativas à proteção dos investimentos estrangeiros, não se pode ignorar que os árbitros, membros em sua maioria de uma mesma comunidade epistêmica de origens comerciais, assumiam o encargo de arbitrar as disputas com vistas à proteção dos investidores.

Entretanto, mesmo ante essa teórica predisposição dos tribunais arbitrais de beneficiar os investidores, os Estados, cada vez com maior frequência, visando se defender das acusações que lhes eram tecidas e buscando dar contexto à implementação de determinadas medidas regulatórias em seu território, começaram a suscitar argumentos relacionados a questões sociais e de meio ambiente. Os primeiros – e mais paradigmáticos – casos em que Estados receptores de investimentos levaram à análise dos tribunais arbitrais questões relacionadas ao regime de proteção ao meio ambiente tiveram como base o acordo do North American Free Trade Agreement (Nafta), de 1994, e seu capítulo 11³⁵; são exemplos Metalclad Corporation

cf. Michael Waibel *et al.*, *The Backlash Against Investment Arbitration: Perceptions and Reality*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2010.

35. O capítulo 11 desse tratado versa sobre investimentos e prevê, em seu preâmbulo, que os países signatários devem se comprometer a promover o desenvolvimento sustentável. Cf. North American Free Trade Agreement, [S.l.], 17 dez. 1992, disponível em: <https://tinyurl.com/3ce3yz3a>, acesso em: 10 jun. 2021.

versus México³⁶, *Ethyl Corporation versus* Canadá³⁷, *S.D. Myers, Inc. versus* Canadá³⁸ e *Methanex Corporation versus* Estados Unidos³⁹.

Apesar de esses casos terem, em especial os três primeiros, sido alvo de enorme crítica⁴⁰, justamente por terem ensejado os Estados a indenizar investidores pela adoção de medidas supostamente protetivas ao meio ambiente⁴¹, os tribunais arbitrais que analisaram a demanda, ao proferir sua decisão sobre as disputas, fizeram um minucioso trabalho sopesando as medidas ambientais implementadas em face dos princípios de investimento cunhados pelo Nafta e demonstraram que a medida impugnada pelo investidor não tinha, efetivamente, um cunho ambiental, mas teria sido perpetrada pelo Estado em benefício de seus interesses comerciais domésticos. O caso *Methanex Corporation versus* Estados Unidos⁴² acabou por demonstrar, contudo, que os tribunais estariam dispostos a rejeitar

36. *Metalclad Corporation v. United Mexican States* (ICSID case n. ARB(AF)/97/1), 1997. Decisão proferida em 31 de outubro de 2001.
37. *Ethyl Corporation v. The Government of Canada*, 1997, arbitragem: United Nations Commission on International Trade Law (Uncitral), tratado: Nafta. Não houve decisão sobre o mérito da disputa. A decisão de jurisdição foi proferida em 1998.
38. *S.D. Myers, Inc. v. Government of Canada*, 1998, arbitragem: Uncitral, tratado: Nafta. Decisão final proferida em 30 de dezembro de 2002.
39. *Methanex Corporation v. United States of America*, 1999, arbitragem: Uncitral, tratado: Nafta. Decisão proferida em 3 de agosto de 2005.
40. Cf., por exemplo, Sanfor E. Gaines, “Environmental Policy Implications of Investor-State Arbitration under Nafta Chapter 11”, em III North American Symposium on Assessing the Environmental Effects of Trade, Quebec, 30 nov.-1 dez. 2005, disponível em: tinyurl.com/4n4zpph8, acesso em: 15 jun. 2021.
41. “Os três primeiros casos, cronologicamente, resultaram em pagamentos de compensação ao investidor estrangeiro lesado (coincidentalmente, em cada caso, um investidor estadunidense). Legalmente, cada um terminou em compensação por motivos diferentes. A *Ethyl Corporation* foi paga por meio de um acordo oferecido pelo Canadá, sem nenhuma decisão de arbitragem final sobre o mérito da reclamação de *Ethyl*. A *Metalclad* foi indenizada, em última análise, ao constatar que uma das medidas governamentais equivalia à desapropriação da instalação de tratamento de resíduos construída em violação ao artigo 1110. *S.D. Myers, Inc.* recebeu uma indenização pela perda de negócios resultante de ações discriminatórias do governo do Canadá, em violação do artigo 1102 do Nafta, constituindo também, na opinião da maioria, tratamento injusto e desigual nos termos do artigo 1105 do Nafta”. Cf. *idem*, p. 31 (tradução nossa).
42. *Methanex Corporation v. United States of America*, 1999, arbitragem: Uncitral, tratado: Nafta. Decisão proferida em 3 de agosto de 2005.

pleitos indenizatórios decorrentes de medidas relacionadas a problemas ambientais sérios. Posteriormente, confirmando essa tendência de respeito ao desenvolvimento sustentável, foram proferidas as decisões nos casos Glamis Gold Ltd. versus Estados Unidos⁴³ e Crompton (Chemtura) Corp. versus Canadá⁴⁴.

Ante a experiência relativamente positiva do Nafta⁴⁵ e como já vinha acontecendo em alguns outros tratados, para mitigar o receio dos Estados de que os tratados de investimento os coibissem de implementar medidas *regulatórias* em seus territórios, vários outros tratados passaram a prever, em maior ou menor grau, o respeito à sustentabilidade como parte de suas *normas dispositivas*. Assim, acreditava-se que os Estados teriam margem para se defender e efetivamente demonstrar para eventuais tribunais arbitrais que determinado ato do governo teria decorrido de questões relacionadas à proteção da saúde pública, da sustentabilidade e do meio ambiente.

Apesar de tal alteração, sem dúvida, ter sido extremamente benéfica a fim de tornar o Ripi mais afeto à sustentabilidade – inclusive à luz dos precedentes mencionados –, o direito internacional de investimento continuou, por algum tempo, refletindo sua forte tendência tradicional à proteção do investimento, privilegiando indiscriminadamente os investidores e permitindo que estivessem à margem do dever de respeitar o desenvolvimento sustentável. Isso se deu porque muitos tribunais, mesmo quando nomeados para solucionar disputas decorrentes da nova onda de BITs que contemplavam questões de sustentabilidade em seu arcabouço normativo, continuavam perpetuando suas origens privatistas, já que as prescrições relacionadas ao desenvolvimento sustentável dos tratados não

43. Glamis Gold Ltd. v. United States of America, 2003, arbitragem: Uncitral, tratado: Nafta. Decisão proferida em 8 de junho de 2009.

44. Crompton (Chemtura) Corp. v. Government of Canada, 2002, arbitragem: Uncitral, tratado: Nafta. Decisão proferida em 2 de agosto de 2010.

45. Quando o Nafta foi assinado, o objetivo principal das partes era maximizar o intercâmbio econômico entre elas. O preâmbulo do acordo incluiu menção a proteção ambiental, gestão de resíduos perigosos, preservação de água potável etc. Cf. Flavia Marisi, *Environmental Interests in Investment Arbitration: Challenges and Directions*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2020, pp. 255-276.

eram taxativas, precisas e minuciosas⁴⁶, conforme discutido na seção “Arbitragem de Investimento: Um Mecanismo de Governança” deste capítulo.

De forma gradativa, a situação nos últimos anos, especialmente em razão do estabelecimento de uma sólida agenda relativa à sustentabilidade na esfera internacional, felizmente, foi se alterando. É certo que hoje há uma tendência a garantir aos tribunais arbitrais mecanismos adequados de acessar normas de proteção ao meio ambiente⁴⁷, posto que, como se viu, a maior parte dos tratados já as traz em seu arcabouço normativo e, nesse sentido, os árbitros têm, na maior parte dos casos, apresentado inclinação a uma posição mais sustentável. Tribunais em casos como *Perenco Ecuador Limited versus Equador*⁴⁸, *S.D. Myers, Inc. versus Canada*⁴⁹ e *David R. Aven et al. versus Costa Rica*⁵⁰ aplicaram, respectivamente, o princípio do poluidor-pagador, o princípio da prevenção e o princípio da precaução. Em outros casos, como os já mencionados *Methanex Corporation versus*

46. Sobre esse aspecto, é interessante notar que Andrew Newcombe defendeu, em 2007, que, olhando “para o futuro, o regime do IIA [*international investment agreement*] pode fazer muito mais para promover ativamente o desenvolvimento sustentável. Por exemplo, os IIAs podem incluir requisitos para avaliações de impacto ambiental ou de sustentabilidade, requisitos de relatórios sobre desempenho econômico, ambiental e social e obrigações expressas com relação à conduta do investidor”. Cf. Andrew Newcombe, “Sustainable Development and Investment Treaty Law”, *Journal of World Investment & Trade*, vol. 8, n. 3, pp. 357-407, 2007 (cf. p. 359) (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/2cuyzr4k>, acesso em: 10 jun. 2021.

47. Segundo a United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), dos tratados mais recentes, entre 2011 e 2016, 56% mencionam sustentabilidade em seus dispositivos. Cf. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *UNCTAD’s Reform Package for the International Investment Regime*, Nova York/Genebra, United Nations, 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/2fh5zww7>, acesso em: 10 jun. 2021. Além disso, a referência ao desenvolvimento sustentável nos BITS é consistente com a resolução n. 70/1, de 2015, da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da qual os Estados adotaram a Agenda 2030.

48. *Perenco Ecuador Limited v. Republic of Ecuador (Petroecuador)* (ICSID case n. ARB/08/6), 2008. Decisão proferida em 27 de setembro de 2019.

49. *S.D. Myers, Inc. v. Government of Canada*, 1998, arbitragem: Uncitral, tratado: Nafta. Decisão final proferida em 30 de dezembro de 2002.

50. *David R. Aven, Samuel D. Aven, Giacomo A. Buscemi and others v. Republic of Costa Rica* (ICSID case n. UNCT/15/3), 2014. Decisão proferida em 18 de setembro de 2018.

Estados Unidos⁵¹ e Glamis Gold Ltd. *versus* Estados Unidos⁵², os tribunais rejeitaram os pleitos do investidor aplicando o princípio da avaliação de impacto ambiental.

Além disso, na maioria dos casos em que os tribunais foram solicitados a realizar o teste de proporcionalidade⁵³, eles o fizeram. Podem ser citados os casos Técnicas Medioambientales Tecmed *versus* México⁵⁴, Burlington Resources, Inc. *versus* Equador⁵⁵, Occidental Petroleum Corporation *versus* Equador⁵⁶, Parkerings-Compagniet AS *versus* Lituânia⁵⁷ e Adel A Hamadi Al Tamimi *versus* Omã⁵⁸, entre outros. Ainda que em alguns desses casos, como Técnicas Medioambientales Tecmed *versus* México⁵⁹ e Occidental Petroleum Corporation *versus* Equador⁶⁰, o Estado tenha sido condenado, isso

51. Methanex Corporation v. United States of America, 1999, arbitragem: Uncitral, tratado: Nafta. Decisão proferida em 3 de agosto de 2005.
52. Glamis Gold Ltd. v. United States of America, 2003, arbitragem: Uncitral, tratado: Nafta. Decisão proferida em 8 de junho de 2009.
53. Segundo Flávia Piovesan, o princípio da proporcionalidade congrega três dimensões, sendo a adequação, a necessidade e a proporcionalidade estrita, da qual resulta, de um lado, a proibição do excesso e, do outro, a proibição da insuficiência. Cf. Flávia Piovesan, *Direitos Humanos e Justiça Internacional: Um Estudo Comparativo dos Sistemas Regionais Europeu, Interamericano e Africano*, São Paulo, Saraiva, 2014, p. 225. Trata-se, basicamente, de um teste bastante comum aplicado pelos tribunais para analisar a proporcionalidade de determinada medida implementada por determinado governo, sendo sopesada a proporcionalidade de determinada medida em face da tutela de determinado bem jurídico. Nesses casos, basicamente, o tribunal analisou se, ao adotar certa medida para proteção do meio ambiente ou da saúde da população, os Estados teriam ou não adotado uma medida razoável e coerente com a proteção almejada.
54. Técnicas Medioambientales Tecmed v. United Mexican States (ICSID case n. ARB(AF)/00/2), 2000. Sentença de 29 de maio de 2003.
55. Burlington Resources, Inc. v. Republic of Ecuador (ICSID case n. ARB/08/5), 2008. Sentença de *liability* de 14 de dezembro de 2012.
56. Occidental Petroleum Corporation and Occidental Exploration and Production Company v. Republic of Ecuador (II) (ICSID case n. ARB/06/11), 2006. Sentença de 5 de outubro de 2012.
57. Parkerings-Compagniet AS v. Republic of Lithuania (ICSID case n. ARB/05/8), 2005. Sentença de 11 de setembro de 2007.
58. Adel A Hamadi Al Tamimi v. Sultanate of Oman (ICSID case n. ARB/11/33), 2011. Sentença de 3 de novembro de 2015.
59. Técnicas Medioambientales Tecmed v. United Mexican States (ICSID case n. ARB(AF)/00/2), 2000. Sentença de 29 de maio de 2003.
60. Occidental Petroleum Corporation and Occidental Exploration and Production Company v. Republic of Ecuador (II) (ICSID case n. ARB/06/11), 2006. Sentença de 5 de outubro de 2012.

não ocorreu pelas implementações de medidas ambientais em si, mas pela falta de proporcionalidade da medida implementada ou por ter agido de forma discriminatória em face do investimento estrangeiro. Igualmente, na maior parte dos casos que o argumento da doutrina do poder de polícia foi levantado pelos Estados para se defender, ele foi efetivamente aplicado, como nos casos *Técnicas Medioambientales Tecmed versus México*⁶¹, *Methanex Corporation versus Estados Unidos*⁶², *Crompton (Chemtura) Corp. versus Canadá*⁶³, *Philip Morris et al. versus Uruguai*⁶⁴, entre outros.

Hoje, corroborando com a noção de responsabilidade social imposta às empresas, já se tem conhecimento de casos em que não apenas tribunais acataram a defesa dos Estados receptores de investimento, no sentido de que as medidas perpetradas teriam sido em benefício da sustentabilidade, como também fixaram indenizações a serem pagas pelos investidores ao Estado, como aconteceu no já mencionado caso *Burlington Resources, Inc. versus Equador*⁶⁵.

Portanto, pode-se afirmar que, atualmente, a agenda da sustentabilidade vem sendo promovida no âmbito das arbitragens de investimento. Sem dúvida, a promoção dessa agenda nesse mecanismo de solução de controvérsias não apenas representa um enorme avanço no Ripi, que se demonstra cada vez mais afeto a outras agendas que permeiam a esfera internacional, como ainda tem o condão de efetivamente promover um desenvolvimento mais sustentável. Afinal, como *sistema de governança*, as decisões desses tribunais acabam por, como se viu na seção “Arbitragem de Investimento: Um Mecanismo de Governança” deste capítulo, influen-

61. *Técnicas Medioambientales Tecmed v. United Mexican States* (ICSID case n. ARB(AF)/00/2), 2000. Sentença de 29 de maio de 2003.

62. *Methanex Corporation v. United States of America*, 1999, arbitragem: Uncitral, tratado: Nafta. Decisão proferida em 3 de agosto de 2005.

63. *Crompton (Chemtura) Corp. v. Government of Canada*, 2002, arbitragem: Uncitral, tratado: Nafta. Decisão proferida em 2 de agosto de 2010.

64. *Philip Morris Brand Sàrl (Switzerland), Philip Morris Products S.A. (Switzerland) and Abal Hermanos S.A. (Uruguay) v. Oriental Republic of Uruguay* (ICSID case n. ARB/10/7), 2010. Decisão proferida em 8 de julho de 2016.

65. *Burlington Resources, Inc. v. Republic of Ecuador* (ICSID case n. ARB/08/5), 2008. Sentença de *liability* de 14 de dezembro de 2012.

ciar e determinar o comportamento de seus atores para uma conduta mais sustentável.

Sustentabilidade pelo investidor

Embora em menor frequência, os investidores também passaram a invocar normas de proteção ao meio ambiente nas arbitragens de investimento quando a negligência do Estado receptor do investimento em proteger o meio ambiente causa danos à sua propriedade.

Justamente nesse sentido, no caso *Peter A. Allard versus Barbados*⁶⁶, o requerente alegou que o Estado havia falhado em prevenir a degradação ambiental, o que impactou seu investimento em uma instalação de ecoturismo. No entanto, na sentença, o tribunal, apesar de reconhecer que questões ambientais “podem muito bem ser relevantes na aplicação dos padrões de [tratamento] em circunstâncias particulares”⁶⁷, acabou indeferindo o pedido do investidor por entender que não havia cumprido seu ônus da prova.

Uma *segunda possibilidade* é que um investidor apresente uma solicitação de indenização por violação de uma norma ambiental invocando uma das obrigações de proteção de investimento no tratado, como um padrão mínimo de tratamento ou o tratamento justo e equitativo, como ocorreu no caso *Clayton and Bilcon of Delaware Inc. versus Canadá*⁶⁸. Outro exemplo bastante recente e emblemático, mas que acabou não tendo seu mérito apreciado pelo tribunal, foi o caso *The Renco Group, Inc. versus Peru*⁶⁹. Nesse pleito, o investidor alegou que o governo do Peru teria usa-

66. Peter A. Allard v. The Government of Barbados (PCA case n. 2012-06), 2010. Decisão de 27 de junho de 2016.

67. Kate Parlett e Sara Ewad, “Protection of the Environment in Investment Arbitration: A Double-edged Sword”, *Kluwer Arbitration Blog*, 22 ago. 2017 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/3m7xaj33>, acesso em: 10 jun. 2021. No original: “may well be relevant in the application of the [full protection and security] standard to particular circumstances”.

68. Clayton and Bilcon of Delaware Inc. v. Government of Canada (PCA case n. 2009-04), 2008. Decisão de 10 de janeiro de 2019.

69. The Renco Group, Inc. v. Republic of Peru (I) (ICSID case n. UNCT/13/1), 2011. Decisão de 9 de novembro de 2016.

do a promulgação da legislação ambiental para atrair seus investimentos e mencionado que o Estado assumiria responsabilidade por danos ambientais anteriores em uma área de notória contaminação em virtude de antigas atividades de mineração; porém, segundo The Renco Group, Inc., o Estado não teria cumprido sua parte.

Na *primeira situação*, quando suscitados a enfrentar questões socioambientais por um investidor, os tribunais podem, a rigor, verificar com base nas legislações domésticas se a infração dessas normas causou algum dano ao patrimônio do investidor. O tribunal deve assegurar que o BIT ou o FTA que dá ensejo àquela disputa permite a aplicação da lei local na resolução da controvérsia sob a égide do direito internacional, como é o caso das arbitragens de investimento.

No entanto, na *segunda hipótese*, o tribunal deve analisar a correlação do direito ambiental com a infração, pelo Estado, dos *padrões* de proteção preconizados no tratado de investimento aplicável, dependendo, nesse caso, apenas de que o BIT ou o FTA aplicável à disputa contemple o desenvolvimento sustentável em seu arcabouço normativo, o que, como se viu, tem sido uma tendência nesses tratados, principalmente após 2011. É importante ressaltar que, embora incomum, pode haver situações em que o tratado de investimento exclua, expressamente, a arbitralidade de questões socioambientais do escopo de jurisdição dos tribunais arbitrais, o que pode impedir, a rigor, que tal discussão ocorra no âmbito da arbitragem, como acontece no BIT Bélgica-Colômbia, de 2009.

Embora ainda seja cedo para afirmar como se dará a promoção do desenvolvimento sustentável no âmbito das arbitragens de investimento por iniciativa dos investidores, à luz do que vem acontecendo quando o argumento é trazido pelo Estado, pode-se afirmar que se trata de um cenário bastante promissor.

Novo normal: arbitragens de investimento cada vez mais sustentáveis

Embora os debates relacionados à proteção do meio ambiente e à promoção de uma economia social tenham tido seu início em meados da

década de 1960, marcada pela publicação do artigo “The Tragedy of the Commons”⁷⁰, de autoria de Garrett Hardin, a ideia de desenvolvimento sustentável, isto é, a noção de que a sociedade humana deve atender a suas necessidades sem comprometer a capacidade das gerações futuras, teve seu surgimento bastante recente nas relações internacionais, quase nos anos 1990.

Em 1968, Hardin introduziu entre acadêmicos das mais diversas áreas a preocupação de que a exploração irracional e focada em interesses individuais dos recursos econômicos levaria à completa extinção deles. Com efeito, sugeriu o autor que a humanidade deveria alterar radicalmente sua maneira de usar os recursos comuns para evitar um desastre futuro. Justamente nesse sentido, poucos anos depois, em meados de 1972, o Clube de Roma⁷¹ publicou *The Limits to Growth*⁷², conhecido como Relatório Meadows, que concluía que o planeta Terra não suportaria o crescimento populacional por causa da exploração excessiva dos recursos naturais e energéticos e do aumento da poluição, mesmo tendo em conta o avanço tecnológico.

Também em 1972, momento em que as preocupações com o meio ambiente ganhavam espaço na esfera internacional, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano foi realizada em Estocolmo, na Suécia, para considerar o estabelecimento de princípios para guiar os países na preservação do meio ambiente. Aquele episódio ficou conhecido como o marco da transposição da conscientização dos riscos

70. Garrett Hardin, “The Tragedy of the Commons”, *Science*, vol. 162, n. 3859, pp. 1243-1248, 13 dez. 1968, disponível em: <https://tinyurl.com/jy42ctxk>, acesso em: 10 jun. 2021.

71. O Clube de Roma é uma organização internacional composta de notáveis cientistas, economistas, líderes empresariais e ex-políticos. Foi criado com o propósito de auxiliar no enfrentamento das crises enfrentadas pela humanidade por meio da definição de soluções abrangentes para os desafios complexos e interconectados do mundo. Cf. The Club of Rome, disponível em: <https://tinyurl.com/awjh27js>, acesso em: 10 jun. 2021.

72. Donella H. Meadows *et al.*, *The Limits to Growth: A Report for The Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, Nova York, Universe Books, 1972, disponível em: <https://tinyurl.com/nkpujczr>, acesso em: 10 jun. 2021.

da destruição do meio ambiente para o âmbito global⁷³ e deu origem, em 1972, a uma declaração sobre o meio ambiente: a Declaração de Estocolmo⁷⁴.

Posteriormente, os avanços da sociedade internacional em torno da conscientização da população sobre as questões sociais e ambientais deram ensejo à criação do que se conhece hoje por *desenvolvimento sustentável*. Em meados de 1987, foi publicado o relatório *Nosso Futuro Comum*⁷⁵, também conhecido como Relatório Brundtland, pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Cmed), liderada por Gro Harlem Brundtland, então primeira-ministra da Noruega. Nesse documento foi apresentada, pela primeira vez, a definição amplamente aceita de *desenvolvimento sustentável*. Ficou claro que desenvolvimento sustentável corresponde a uma reorganização da sociedade para que esta possa existir a longo prazo. Isso significa levar em conta os imperativos presentes e futuros, como a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais ou a equidade social e econômica.

Daquele momento em diante, uma nova percepção sobre o desenvolvimento econômico linear e sem limites que vigorava até então passou a prevalecer no cenário econômico internacional. Os atores internacionais passaram a ter certeza de que a constante e desmedida exploração dos recursos naturais causaria danos irreversíveis ao meio ambiente, os níveis de poluição e a temperatura global estavam aumentando assustadoramente, a população mundial crescia de forma desmedida e havia riscos de esgotamento de recursos e devastação do meio ambiente. Com efeito, a agenda internacional passou a enfatizar a busca de mecanismos para a promoção de um ambiente mais sustentável⁷⁶.

73. Hildebrando Accioly, Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva e Paulo Borba Casella, *Manual de Direito Internacional Público*, São Paulo, Saraiva, 2016, p. 683.

74. Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Estocolmo, 16 jun. 1972, disponível em: <https://tinyurl.com/ykhmwzzf>, acesso em: 10 jun. 2021.

75. Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, *Nosso Futuro Comum*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas (FGV), 1991.

76. Agata Ferreira, *How and Why does Sustainable Development Influence International Investment Law in the Current Globalization Era: Compatibility or Irreconcilability?*, tese de doutorado, Barcelo-

Em 1992, avançando ainda mais na agenda da sustentabilidade, a Organização das Nações Unidas (ONU) convocou uma conferência global realizada no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Cnumad), que resultou na adoção de um documento conhecido como Declaração do Rio⁷⁷ e no estabelecimento da Agenda 21, com amplo plano de ação global sobre questões específicas de meio ambiente e desenvolvimento. Além disso, foram firmadas naquela ocasião a Convenção-quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC), de 1992, a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), de 1992, e a Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação (UNCCD; do inglês, United Nations Convention to Combat Desertification), de 1994. Naquele momento, diversos Estados e outros atores não estatais se uniram para buscar meios de, como cunhado no Relatório Brundtland, “satisfazer as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades”⁷⁸.

Uma das conclusões a que se chegou naquela ocasião, como preconizada na Agenda 21, foi a de que o investimento deveria ser visto como um potencial provedor de recursos para o desenvolvimento sustentável e uma forma de transferência de tecnologias limpas. Com efeito, salientou-se a importância dos investimentos transnacionais na promoção dessa agenda sustentável e a cooperação internacional para o desenvolvimento do *regime* internacional de sustentabilidade.

Dez anos depois, em 2002, ampliando ainda mais os conceitos de desenvolvimento sustentável e reconhecendo sua ligação com a globalização e a necessidade de um maior influxo transnacional dos investimentos, foi realizada a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em Johannesburgo, África do Sul, que deu origem a uma declaração sobre desen-

na, ESADE Law School, Universitat Ramon Llull, 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/ch4bxndj>, acesso em: 10 jun. 2021.

77. Rio Declaration on Environment and Development, Rio de Janeiro, 14 jun. 1992, disponível em: <https://tinyurl.com/5cc4kj98>, acesso em: 10 jun. 2021.

78. Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, *op. cit.*, 1991, p. 16 (tradução nossa).

volvimento sustentável: a Declaração de Johannesburgo⁷⁹. Recentemente, outro marco importante da agenda da sustentabilidade foi alcançado com a adoção, em 25 de setembro de 2015, por todos os 193 países da Assembleia Geral das Nações Unidas, da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável⁸⁰, com metas extremamente ambiciosas no que tange à promoção do desenvolvimento sustentável.

Hoje, a sustentabilidade é um dos pilares das relações internacionais, de forma que nenhum regime pode deixar de respeitar seus princípios. Diversas iniciativas relacionadas ao desenvolvimento sustentável foram implementadas e repercutiram em uma reestruturação da ordem internacional como um todo. Justamente por esse motivo, o Ripi passou, nos últimos anos, a contar com disposições cada vez mais minuciosas relacionadas ao desenvolvimento sustentável. O recém-adotado Modelo Holandês de Tratado Bilateral de Investimento (Model BIT) é um exemplo categórico de como os objetivos de sustentabilidade da ONU passaram a ser implementados no Ripi⁸¹, atribuindo, de forma bastante minuciosa, não apenas aos Estados⁸²

79. Johannesburg Declaration on Sustainable Development, Johannesburgo, 4 set. 2002, disponível em: <https://tinyurl.com/svajsxkv>, acesso em: 10 jun. 2021.

80. Plataforma Agenda 2030, disponível em: <https://tinyurl.com/c7pntnvy>, acesso em: 10 jun. 2021.

81. “Desejando fortalecer seus laços tradicionais de amizade, além de ampliar e intensificar as relações econômicas entre eles [os países signatários], criando condições de atrair e promover investimentos estrangeiros responsáveis das Partes Contratantes em seus respectivos territórios, investimentos estes que contribuam para o desenvolvimento econômico sustentável; Reconhecendo que a promoção de um ambiente político aberto e transparente e que a proteção dos investimentos dos investidores de uma Parte Contratante no território da outra Parte Contratante conduzem ao estímulo de atividades econômicas mutuamente benéficas e à intensificação da cooperação econômica; Reafirmando seu compromisso com o desenvolvimento sustentável e com o aumento da contribuição do comércio internacional e dos investimentos para o desenvolvimento sustentável.” Cf. Netherlands Model Investment Agreement, [S.I.], 22 mar. 2019, p. 1 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/5wr3z8nc>, acesso em: 10 jun. 2021.

82. “Artigo 6: Desenvolvimento Sustentável. 1. As Partes Contratantes comprometem-se a promover investimentos internacionais de forma a contribuir para o desenvolvimento sustentável. 2. Cada Parte Contratante assegurará que suas leis e políticas de investimento proporcionem e encorajem altos níveis de proteção ambiental e trabalhista e se esforçará para continuar a melhorar essas leis e políticas e seus níveis de proteção subjacentes. 3. As Partes Contratantes enfatizam a importância da contribuição das mulheres para o crescimento econômico por

como também aos investidores⁸³ o dever de zelar pela sustentabilidade, por meio da menção em seu arcabouço normativo à noção de responsabilidade

meio de sua participação na atividade econômica, inclusive no investimento internacional. Eles reconhecem a importância de incorporar uma perspectiva de gênero na promoção do crescimento econômico inclusivo. Isso inclui a remoção de barreiras para a economia das mulheres e o papel-chave que as políticas sensíveis ao gênero desempenham para alcançar o desenvolvimento sustentável. As Partes Contratantes comprometem-se a promover a igualdade de oportunidades e a participação de mulheres e homens na economia. Quando for benéfico, as Partes Contratantes desenvolverão atividades de cooperação para melhorar a participação da mulher na economia, inclusive no investimento internacional. 4. As Partes Contratantes reconhecem que não é adequado reduzir os níveis de proteção conferidos pelas leis ambientais ou trabalhistas nacionais a fim de incentivar o investimento. 5. Uma Parte Contratante não adotará e aplicará leis internas que contribuam para o objetivo do desenvolvimento sustentável de maneira que constitua uma discriminação injustificável ou uma restrição dissimulada ao comércio e ao investimento. 6. No âmbito e aplicação do presente Acordo, as Partes Contratantes reafirmam as suas obrigações em face dos acordos multilaterais no domínio da proteção ambiental, das regras de trabalho e da proteção dos direitos humanos de que são parte, como o Acordo de Paris, as Convenções da OIT [Organização Internacional do Trabalho] e a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Além disso, cada Parte Contratante continuará a envidar esforços sustentados para ratificar as Convenções fundamentais da OIT. 7. As Partes Contratantes comprometem-se a cooperar em questões de desenvolvimento sustentável de interesse mútuo em fóruns multilaterais relacionados com investimentos.” Cf. *idem*, pp. 6-7 (tradução nossa).

83. “Artigo 7: Responsabilidade Social Corporativa. 1. Os investidores e seus investimentos devem cumprir as leis e os regulamentos internos do Estado receptor do investimento, incluindo leis e regulamentos sobre direitos humanos, proteção ambiental e leis trabalhistas. 2. As Partes Contratantes reafirmam a importância de cada Parte Contratante em incentivar os investidores que operam em seu território ou sujeitos à sua jurisdição e incorporar voluntariamente em suas políticas internas normas, diretrizes e princípios internacionalmente reconhecidos de responsabilidade social corporativa que foram endossados ou apoiados por essa Parte, a exemplo das Diretrizes da OCDE [Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico] para Empresas Multinacionais, os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos e a Recomendação CM/REC (2016) do Comitê de Ministros aos Estados-membros sobre direitos humanos e negócios. 3. As Partes Contratantes reafirmam a importância de os investidores realizarem um processo de *due diligence* para identificar, prevenir, mitigar e contabilizar os riscos e os impactos ambientais e sociais de seu investimento. 4. Os investidores são responsáveis, de acordo com as regras aplicáveis à jurisdição de seu Estado de origem, pelos atos ou decisões tomadas em relação ao investimento, sempre que tais atos ou decisões resultem em danos significativos, lesões corporais ou morte no Estado de acolhimento. 5. As Partes Contratantes expressam seu compromisso com a estrutura internacional sobre Empresas e Direitos Humanos, como os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos e as Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais, e se comprometem a fortalecer essa estrutura.” Cf. *idem*, pp. 7-8 (tradução nossa).

de social, e reconhecendo, dessa forma, o papel desses atores na agenda internacional atual.

No entanto, como observado, essas previsões, embora tenham enorme importância, não garantem um Rípi mais sustentável, sendo imprescindível que se promova e se difunda a importância do desenvolvimento sustentável entre os árbitros que atuam nas arbitragens de investimento. De um lado, faz-se necessário assegurar por meio das decisões arbitrais que os investidores se sintam seguros de aplicar seus recursos em um território estrangeiro; de outro, é necessário ter certeza de que o Estado vai ter segurança para garantir e exigir o desenvolvimento em seu território, assegurando, aliás, que os próprios investidores não violem normas ambientais e/ou relativas a direitos humanos.

O Tratado Carta da Energia (ECT; do inglês, Energy Charter Treaty)⁸⁴, de 1994, que mencionava vagamente o desenvolvimento sustentável em seu artigo 19, vem passando por uma reforma, como mencionado na reunião da comissão do tratado em novembro de 2018. Tal reforma tem o propósito de tornar o tratado mais verde e cumprir a meta do sétimo objetivo de desenvolvimento sustentável (ODS) da ONU⁸⁵, que estipula o acesso à energia sustentável para todos. O projeto de proposta da União Europeia (UE) sobre a modernização do ECT contém alterações importantes e expande significativamente o escopo de suas disposições de desenvolvimento sustentável, apresentando, inclusive, um capítulo inteiro sobre a CQNUMC e o Acordo de Paris⁸⁶, de 2016.

Pode-se afirmar que, atualmente, a comunidade internacional vem, em escala cada vez maior, trabalhando para garantir que os árbitros deem a devida atenção às questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável com relação às arbitragens de investimento, sem deixar de considerar que o regime internacional de investimento é concebido primordialmen-

84. Tratado Carta da Energia (TCE), *Troca: Plataforma por um Comércio Internacional Justo*, [2021], disponível em: <https://tinyurl.com/ms4vpbz9>, acesso em: 10 jun. 2021.

85. Organização das Nações Unidas (ONU), “Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 7”, *Nações Unidas Brasil*, 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/4bcy9tah>, acesso em: 10 jun. 2021.

86. Paris Agreement, Paris, 20 dez. 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/4pjnxmmy>, acesso em: 10 jun. 2021.

te para proteger investidores em eventuais situações de vulnerabilidade, por estarem em territórios estrangeiros. Portanto, o que se verifica nesse novo contexto do século XXI é a atualização de um regime que, embora extremamente eficaz, estava defasado e era antiquado, e não mais corroborava com o direito econômico internacional. Os tribunais arbitrais vêm igualmente se mostrando cada vez mais sensíveis e afetos a questões sociais e ambientais, sem, contudo, se olvidar das proteções e garantias ofertadas aos investidores.

Considerações finais

Em meados dos anos 1980 e 1990, os estudiosos das relações internacionais, visando explicar como os atores internacionais se coordenavam para alcançar um objetivo comum e, mesmo sem qualquer força ou poder coercitivo, conseguiam regular todos os níveis da atividade humana, deram origem a uma ferramenta analítica que ficou conhecida como sistema de governança. A prática da governança consistiria em uma tentativa de coordenar e integrar, de forma ampla, as relações transnacionais por meio da gestão das interdependências complexas entre os diversos atores das relações internacionais. Isso se daria pelo estabelecimento de um conjunto de diretrizes que passaria a afetar e direcionar o comportamento desses *players*.

Uma das formas de aferir tal coordenação, isto é, essa governança, corresponderia justamente ao estabelecimento de um regime internacional, a exemplo do que acontece com os investimentos internacionais. O Ripi, concebido com o propósito de oferecer segurança aos investidores que aplicam seus recursos em um território estrangeiro, teve origem em meados da década de 1960. Além de prever uma série de garantias aos investidores internacionais, contava com um sistema de solução de disputas eficaz que lhes assegurava meios eficazes de exigir o cumprimento das prerrogativas, o qual ficou conhecido como arbitragem de investimento.

Como os termos empregados nos tratados de investimento eram – e ainda são – bastante amplos e genéricos, aos árbitros competia – e ainda compete – dar vazão a regras e normas de proteção aos investidores e, ao fazê-lo, definir os parâmetros de governança típicos do regime. Ocorre que, como a concepção do Ripi se deu integralmente com vistas a proteger os investidores e como os árbitros nomeados nas disputas eram em geral membros de uma escola jurídica e econômica comercialista, as sentenças proferidas pelos tribunais arbitrais eram quase sempre benéficas aos investidores.

Em meados dos anos 1970, após cientistas e internacionalistas demonstrarem que a exploração desmedida de recursos levaria a humanidade ao fracasso, a sociedade internacional foi substancialmente alterada. Naquele momento, a ONU e a agenda internacional passaram a gravitar em torno da utilização consciente de recursos naturais e da proteção do meio ambiente, dando origem ao que se entende hoje por desenvolvimento sustentável, conceito cunhado no relatório da Cmed.

Essa alteração na agenda internacional, que passou a colocar a proteção ao desenvolvimento sustentável acima da exploração econômica teve, por óbvio, repercussão em todos os regimes internacionais e sistemas jurídicos vigentes na ordem internacional. Assim, embora se acreditasse que a esfera política e jurídica internacional fosse fragmentada em diversos regimes, ficou evidente, naquele momento, que não se poderia analisar os regimes internacionais de forma segmentar.

O Ripi passou a ser substancialmente alterado de forma a assegurar que os tribunais arbitrais passassem a deter, dentro de seu escopo de jurisdição, a prerrogativa de analisar questões relativas ao desenvolvimento sustentável e de promovê-lo no âmbito do regime. Ainda que tal alteração não representasse, necessariamente, que o Ripi estivesse se tornando mais afeto ao desenvolvimento sustentável, ao analisar as decisões arbitrais, constatou-se que, com mais frequência, os tribunais têm levado em consideração aspectos relativos ao meio ambiente, à sustentabilidade e até mesmo aos direitos humanos ao fundamentar suas decisões.

Assim, hoje, pode-se afirmar que, embora muitas ações sejam necessárias, o Ripi vem se tornando cada vez mais afeto a questões de susten-

tabilidade, e o desenvolvimento sustentável, sem dúvida, vem sendo promovido também por meio desse regime. Tratando-se de um sistema de governança, é certo que tal alteração terá o condão de afetar o comportamento dos *players* que atuam nesse regime, promovendo melhorias nas condições sociais da população mundial e na proteção do meio ambiente.

Estratégias para governança econômica integrativa na América Latina e no Caribe: o triângulo da sustentabilidade

RITA DE CÁSSIA MARQUES LIMA DE CASTRO¹ ■
PAULO SÉRGIO DE CASTRO²

Introdução

Governança significa um processo em que o Estado e outros agentes realizam, com interação, o desenvolvimento de projetos e de políticas com base em um conjunto de regras institucionais, as quais, segundo o Banco Mundial³, moldam e são moldadas pelo poder. A governança abrange in-

1. Doutora em ciências pelo Programa de Pós-graduação Integração da América Latina (Prolam) da Universidade de São Paulo (USP), onde também realizou estudos de pós-doutorado pela Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade (FEA); mestre e especialista em administração pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo (Eaesp) da Fundação Getúlio Vargas (FGV); bacharel em administração pelo Centro Universitário Senac e em comunicação social (jornalismo) pela Fundação Cásper Líbero. Pesquisadora no Center for Organization Studies (Cors) e no Núcleo de Estudos e Pesquisas de Política Internacional, Estudos Internacionais e Políticas Comparadas (Nespi) e no Centro de Psicologia, Sociedade e Educação na América Latina, todos da USP. Professora na FEA-USP no Prolam-USP, avaliadora de cursos e instituições pelo Ministério da Educação (MEC) e participante da Cátedra José Bonifácio.
2. Doutorando em direito do trabalho na Universidad de Buenos Aires (UBA), na Argentina, e em ciências no Programa de Pós-graduação Integração da América Latina (Prolam) da Universidade de São Paulo (USP); especialista em direito empresarial pela Universidade de Guarulhos (UNG), em direito educacional pela Escola de Direito do Centro de Extensão Universitária – Instituto Internacional de Ciências Sociais (CEU-IICS) e em direito previdenciário pela Escola Superior de Advocacia da Ordem dos Advogados do Brasil (ESA-OAB); bacharel em administração pelo Centro Universitário Senac e em direito pelas Faculdades Integradas de Guarulhos (FIG). Advogado pela OAB-SP, professor na Universidade de Mogi das Cruzes (UMC), *campus* Villa-Lobos, e participante da Cátedra José Bonifácio.
3. World Bank Group, *World Development Report 2017: Governance and the Law*, Washington, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/5c4cxwep>, acesso em: 10 jun. 2021.

teração social, instituições, poder, e todos esses elementos deveriam ter uma inter-relação que trouxesse eficiência – maximização de resultados – e alcançasse os objetivos propostos. Para tanto, é preciso abordar o assunto governança em associação com integração, porque essa é a base para que se possa ter uma governança eficiente.

Considerando a proposição para este ciclo da Cátedra José Bonifácio, liderado pelo economista José Antonio Ocampo, que trata de abordar os principais debates sobre a governabilidade econômica mundial, seus desafios e seus logros já alcançados, este capítulo, constituído de acordo com uma metodologia que abrange uma análise dedutiva, de caráter exploratório, realiza um estudo comparativo sobre identidade e instituições, visando apresentar proposições para uma governança econômica na América Latina e no Caribe que seja, de fato, integrativa e que se sustente em um tripé proposto pelos autores contemplando identidade, instituições e o elemento “sustentabilidade”. Desse modo, apresentar estratégias para uma governança econômica integrativa na América Latina e no Caribe é o objetivo central deste capítulo. As justificativas desta são elencadas a seguir.

O tema proposto pela cátedra envolve a compreensão dos debates históricos e atuais que abrangem a natureza da cooperação econômica entre países. O tema da governabilidade abarca, fundamentalmente, a questão da cooperação. Esta, por sua vez, levanta debates importantes sobre soberania dos países, constituição de grupos e de acordos econômicos, tipos de cooperação em diversos âmbitos, englobando não somente questões de cunho econômico e político como também social e ambiental. Todo esse conjunto vem sendo estudado por pesquisadores de vários campos, com destaque para as ciências sociais aplicadas, como a própria economia e a ciência da administração.

Como pesquisadores há mais de três décadas no ramo das ciências sociais aplicadas, os autores deste capítulo têm observado que a discussão da governança não pode prescindir da discussão sobre integração. Esta, a seu turno, abarca distintos elementos, como identidade, instituições (“regras do jogo” que regem as relações sociais), políticas de natureza econômica, comercial, social e ambiental, infraestrutura e aspectos legais.

Levando em conta esse conjunto, elaborou-se a seguinte questão de pesquisa: que elementos são os mais impactantes para tornar as propostas

de integração e, por conseguinte, de governança econômica integrativa mais efetivas na América Latina e no Caribe? Desses elementos elencados, parte-se da hipótese de que dois deles se destacam em termos de impactos para o desenvolvimento de uma governança econômica global integrativa e são, em nossa questão de pesquisa, os que mais necessitam de proposições que os tornem propulsores de ações integrativas, e não obstáculos, favorecendo a governança mais efetiva no que diz respeito à integração: identidade e instituições. A eles, acrescentamos a sustentabilidade, como item de base para um modelo integrativo.

Para responder à pergunta da pesquisa, testar a hipótese e alcançar o objetivo proposto, este capítulo está assim constituído: após esta introdução, são feitas reflexões iniciais acerca da governança regional na América Latina e no Caribe; segue-se a análise dos elementos identidade e instituições e aborda-se a sustentabilidade, elemento adicional no modelo proposto; depois, são apresentadas as proposições em prol de uma governança econômica global integrativa, de acordo com o modelo desenvolvido pelos autores; e, por fim, são destacadas as considerações finais.

Governança regional na América Latina e no Caribe: reflexões iniciais

Como apresentado na introdução, a governança envolve regras institucionais que estão relacionadas ao poder, às regras institucionais e à capacidade de gerar inter-relações entre diversos agentes para o alcance de algum objetivo.

O conceito de governança regional remete a uma evolução da ideia de governança circunscrita a um governo central, o qual é dotado de autonomia e exerce o papel tradicional de governar, o que se traduz em uma capacidade de organizar os distintos interesses dos atores em jogo e direcionar esforços para o alcance das metas estratégicas. É oportuno lembrar o conceito originário, de 1995, derivado do trabalho de uma comissão internacional para governança global, que considera governança como uma soma de possibilidades com as quais os agentes de diversos locais e

instâncias, públicas e/ou privadas, atuam, preferencialmente em sistema de cooperação, para resolver as questões que surgem no dia a dia⁴.

Essa expressão, soma de possibilidades, deve ser ressaltada. Diversos estudos⁵ demonstram que a governança corporativa representa, de fato, uma ação conjunta, intersetorial, na qual os agentes desenvolvem mecanismos de coordenação e cooperação, em uma demonstração prática do conceito mais aplicado de administração, que é o de melhor alocação de capacidades e recursos para alcançar soluções mais efetivas a problemas complexos.

A complexidade das relações políticas, econômicas e sociais, fazendo ainda uma analogia com a evolução da administração, passou a exigir dos governos nacionais a busca de uma diferente forma de gestão. Assim como o indivíduo que era dono de seu negócio e se viu em uma posição na qual não conseguia mais dar conta das inúmeras atividades que o crescimento organizacional exigia, os governos nacionais passaram a perceber que havia problemas, principalmente relacionados a situações envolvendo o meio ambiente, a sustentabilidade, o planeta Terra e o próprio desenvolvimento local, que exigiam uma resposta mais eficiente que as conseguidas nos limites geográficos e esforços que ultrapassavam fronteiras. E essa resposta poderia ser encontrada na cooperação.

Um ponto-chave na decisão de cooperar está na compreensão de fatores que são determinantes para tomar essa decisão ou não. A gravidade dos problemas que se apresentam como comuns à região, o grau de interdependência com relação a outros agentes, os incentivos institucionais à

4. Ana Carolina Evangelista Mauad, “Governança Global: Intersecções com Paradiplomacia em meio à Crise Climática”, *BIB*, n. 78, pp. 17-28, 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/2z8y7kpa>, acesso em: 10 jun. 2021.
5. Camila Maria Bortot e Elisângela Alves da Silva Scaff, “Organismos Internacionales y Gobernanza Regional: Una *Policy Transfer* para la Educación de la Infancia en Países de América Latina y el Caribe”, *Revista Iberoamericana de Educación*, vol. 38, n. 1, pp. 31-51, 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/ytxs6wzpz>, acesso em: 10 jun. 2021; Karina Arias Yurisch, Karina Retamal Soto e Camila Ramos Fuenzlidá, “Cooperación Inter-municipal en América Latina: Estado del Arte y Desafíos Futuros de la Investigación”, *Revista de Administración Pública*, vol. 53, n. 3, pp. 575-591, maio-jun. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/yt96zbtz>, acesso em: 10 jun. 2021; Keith Dowding e Richard Feiock, “Intralocal Competition and Cooperation”, em Peter John, Karen Mossberger e Susan E. Clarke (orgs.), *The Oxford Handbook of Urban Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 29-51.

cooperação⁶, os interesses comuns e a difusão das ideias que transcendem as fronteiras⁷ são encontrados em estudos sobre como ocorre a cooperação e sobre o aumento da probabilidade de existirem arranjos de governança regional. Em resumo, as formas cooperativas e que buscam coordenar esforços tentam, de certo modo, responder às ineficiências das formas tradicionais de gestão de problemas⁸. De fato, as formas puras de competição já não dão conta da natureza complexa que caracteriza o mundo atual, tanto nas esferas sociais como nas esferas políticas e econômicas.

Nessa toada, na América Latina a construção da governança regional teve uma preponderância a partir dos anos 1990, momento temporal no qual o mundo reforçou a intensidade das relações extrafronteiras e foram apresentados arranjos em que se buscava a transferência de políticas ou de modos de arranjar as estruturas administrativas, as regras do jogo (instituições) e os sistemas adotados em determinada região para outra – no clássico conceito de *policy transfer*⁹.

Tal processo caracteriza-se por períodos de imitação de modelos da América do Norte, principalmente, aqueles com distintos atores protagonistas – partindo do ministério das relações exteriores dos países, em um primeiro modelo, passando por uma agência de cooperação internacional, em um segundo modelo, e pela combinação de ambos, em um terceiro modelo, e chegando a um quarto modelo em que há a criação de um ministério ou uma agência específica para atuar na definição de políticas e estratégias de colaboração extrafronteira. Um ponto singular é que, na América Latina, a governança regional levou em conta não apenas os problemas que sobrepõem espaços geográficos; sua estrutura está baseada, em especial, nas relações de cooperação Sul-Sul, em uma identificação de elementos históricos, sociais e econômicos semelhantes¹⁰.

6. Keith Dowding e Richard Feiock, *op. cit.*, 2012.

7. Paula Ximena Ruiz-Camacho, “La Gobernanza Regional de la Cooperación Sur-Sur en América Latina”, *Relaciones Internacionales*, n. 44, pp. 87-105, 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/vedjdbjj>, acesso em: 10 jun. 2021.

8. Keith Dowding e Richard Feiock, *op. cit.*, 2012.

9. *Idem, ibidem*.

10. Paula Ximena Ruiz-Camacho, *op. cit.*, 2020.

Aqui entra a importante questão da identidade, que é objeto de discussão na seção seguinte. Antes, contudo, de adentrar a seara da identidade, é preciso sublinhar que o processo de integração da América Latina é resultante de uma história que teve avanços e retrocessos¹¹, e, em nosso entendimento, essa não linearidade decorre da combinação de elementos que são discutidos mais profundamente a seguir: identidade e instituições.

Identidade: desafios para a integração

A identidade é, em nossa compreensão derivada de pesquisas e estudos feitos em nossos doutorados, um dos elementos mais impactantes em termos de tornar as propostas de integração e, por conseguinte, de governança econômica integrativa mais efetivas na América Latina e no Caribe. Qualquer que seja o âmbito de uma relação social construída, desde a simples união entre duas pessoas até relações sociais mais complexas como fusões organizacionais e os acordos comerciais, haverá sempre a questão da identidade ou, em outras palavras, daquilo que torna possível uma identificação mínima para que se procure alcançar um objetivo comum.

Um breve apontamento sobre o estado de discussão sobre o tema mostra que, na América Latina e no Caribe, podem ser encontrados pontos históricos que estabelecem semelhanças entre os países que constituem essa tão distinta “região” e que, em tese, representariam o construto “identidade”. Na economia, destaca-se a dependência histórica do mercado mundial, derivada de mais de três séculos de colonização, em que preponderou a produção de matérias-primas e alimentos, a concentração da propriedade da terra, os processos de modernização singulares e a industrialização tardia¹². Na questão social, prevalecem Estados

11. “Introducción”, em Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) *et al.* (orgs.), *Desarrollo e Integración en América Latina*, Santiago (Chile), Naciones Unidas, 2016, pp. 15-33 (LC/G.2674), disponível em: <https://tinyurl.com/s88pcee3>, acesso em: 10 jun. 2021.
12. Alain Rouquié, *O Extremo-ocidente: Introdução à América Latina*, trad. Mary Amazonas Leite de Barros, São Paulo, Edusp, 1991 (Coleção Base, 1); Michael Reid, *O Continente Esquecido: A Batalha pela Alma Latino-americana*, trad. Marcello Lino, Rio de Janeiro, Elsevier, 2008.

monoculturais¹³ em sua estrutura política, mas com policulturas e minorias na estrutura social que lutam por seus interesses legítimos em um cenário rígido, não preparado para o multiculturalismo sem a perda do poder do Estado unitário.

Ademais, do passado agrário e da herança forte do catolicismo, a América Latina e o Caribe apresentam um caráter marcadamente vertical em suas relações sociais, resultantes de formas de concentração de poder oligárquicas e/ou personalizadas, resultando em uma lógica de exclusão que é complexa e fundamenta os sistemas políticos. Em que pese o fato de a maioria dos países das regiões elencadas estarem vivendo regimes democráticos, seria uma redução e impropriedade entender essa concentração democrática como unidade, dada a diversidade de estruturas, a compreensão de democracia e o nível de consolidação do regime.

Pode-se, ainda, lembrar como elementos identitários a questão da busca secular por crescimento e equidade¹⁴, a discussão sobre os males de origem que fazem a América Latina e o Caribe manterem os vícios derivados do parasitismo espanhol e português que cravou um “dente de ixode” nos países. Como resultado de trezentos anos de parasitismo, surgiram vícios como: a exploração da terra sem a visão da conservação nem da “coisa pública”; um Estado visto apenas como opressor, tirânico e espoliador, que não merece confiança nem obediência, entre outros males¹⁵ que vão minando desejos de integração e ações visando à união.

No entanto, esses mesmos vícios que solapam tentativas de integração também são fator de união das nações emergentes em sua busca da inde-

13. Álvaro García Linera, “Autonomías Regionales Indígenas y Estado Multicultural: Una Lectura de la Descentralización Regional a partir de las Identidades Culturales”, em Friedrich Ebert-Stiftung (FES) e Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) (orgs.), *La Descentralización que se Viene: Propuestas para la (Re)Constitución del Nivel Estatal Intermedio*, La Paz, Friedrich Ebert Stiftung (FES)/ILDIS/Plural, 2003, pp. 169-201, disponível em: <https://tinyurl.com/yuedhxp8>, acesso em: 10 jun. 2021.
14. Rosemary Thorp, *Progreso, Pobreza e Exclusão: Uma História Econômica da América Latina no Século xx*, Washington, Inter-American Development Bank, 1998.
15. Manoel José do Bomfim, *A América Latina: Males de Origem*, Rio de Janeiro, Topbooks, 1993.

pendência, por justamente serem um fator comum entre elas¹⁶. Nos dias atuais, a questão da identidade abraça o papel do Estado visto de outra perspectiva, isto é, aquele que dá a garantia de bem-estar e a sustentabilidade do desenvolvimento¹⁷, e essa visão perpassa as fronteiras de um país e tem se apresentado em toda a região.

Também com relação à identidade, vale lembrar que nesse novo mundo pós-moderno, diverso e policultural¹⁸, ela é um dilema, por assim dizer, que leva os indivíduos a fazer escolhas o tempo inteiro, sempre em um ambiente mutável e repleto de várias comunidades e princípios. As diversas comunidades formadas por ideias ou princípios da rica ancestralidade dos povos originários latino-americanos e caribenhos são as que levantam a questão da identidade e se apresentam com diversas nuances, tornando ainda mais “líquida” a sustentação de uma base identitária. É cabível destacar que, se antes da globalização e da pós-modernidade a identidade nacional era a linha que estabelecia o limite entre “nós” e os outros, nesse mundo atual a identidade nacional já não é uma unanimidade, encontrando opositores nos inúmeros papéis que nos identificam como indivíduos e como indivíduos dentro do coletivo. Isso significa que a identidade pode favorecer – ou não – a integração.

Adicionalmente, sabe-se que a identidade latino-americana historicamente constituiu-se em um terreno de conflito entre o europeu e o não europeu, conflito que expressa os fantasmas mais persistentes da colonialidade do poder¹⁹: etnia e relações hierárquicas de superioridade/infe-

16. Selva López Chirico, *América Latina na Hora da Independência*, São Paulo, Secretaria de Estado da Educação, Fundação Memorial da América Latina, 2008 (Fundadores da América Latina, 1).

17. Alicia Bárcena, “Condiciones y Desafíos para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe”, em Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Reflexiones sobre el Desarrollo en América Latina y el Caribe: Conferencias Magistrales 2011-2012*, Santiago (Chile), Naciones Unidas/Cepal, 2013, pp. 89-102 (LC/G.2563), disponível em: <https://tinyurl.com/ar53uusw>, acesso em: 10 jun. 2021.

18. Zygmunt Bauman, *Identidade: Entrevista a Benedetto Vecchi*, trad. Carlos Alberto Medeiros, Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2005.

19. Aníbal Quijano, “Dom Quixote e os Moinhos de Vento na América Latina”, *Estudios Avanzados*, vol. 19, n. 55, pp. 9-31, dez. 2005, disponível em: <https://tinyurl.com/f995c965>, acesso em: 10 jun. 2021.

rioridade; relações entre o europeu/ocidental e o não europeu e a visão eurocêntrica de modernidade que poderia ser associada a “ocidentalização”, resistência das vítimas da colonialidade do poder, história mutante das relações entre as diversas versões do europeu nos países latino-americanos e os recentes movimentos político-culturais de indígenas e afro-latino-americanos²⁰.

Destaca-se que os atuais movimentos de indígenas e afro-latino-americanos negam a legitimidade da classificação racial e étnica que vem da visão colonial europeia, bem como a pertinência e a legitimidade do chamado Estado-nação, que foi fundado na colonialidade do poder²¹. Da mesma maneira, o Estado-nação também é contestado ou desafiado em seu conceito de soberania pelos movimentos ambientalistas e “altermundistas” globais, como o Fórum Social Mundial²².

Logo, já se começa a observar que a identidade é algo bem mais profundo do que a identificação de situações políticas ou econômicas “semelhantes”. É preciso compreender a essência das estruturas que conformam cada país e o tornam singular, em meio a um conjunto de pontos semelhantes com outros países da região, para, em seguida, buscar caminhos para fortalecer a identidade, com respeito à diversidade que torna distinto cada um dos Estados latino-americanos e caribenhos. Posto isso, entende-se como fundamental abordar a identidade em modelos de governança para que se possa apresentar estratégias mais sólidas que visem alcançar a governança mais “global” para os países latino-americanos e caribenhos, reforçando seus pontos em comum, isto é, as semelhanças que servem de liga para o fortalecimento de ações conjuntas que buscam mitigar problemas e/ou ampliar potencialidades.

20. *Idem, ibidem*; Álvaro García Linera, *op. cit.*, 2003.

21. Aníbal Quijano, *op. cit.*, 2005.

22. Heriberto Cairo, “A América Latina no Século XXI: Geopolítica Crítica dos Estados e os Movimentos Sociais, do Conhecimento e da Representação”, *Caderno CRH*, vol. 21, n. 53, pp. 201-206, maio-ago. 2008, disponível em: <https://tinyurl.com/3cxdmhxy>, acesso em: 10 jun. 2021.

Instituições: o que esperar do futuro “institucional” na América Latina e no Caribe

O segundo elemento elencado para fundamentar as proposições para uma governança econômica integrativa na América Latina e no Caribe são as propaladas instituições. Os motivos dessa escolha estão associados ao impacto que as instituições têm para a integração interna e externa dos países. Os desafios à integração regional que têm sido apontados com mais frequência por pesquisadores do tema são: escassez na provisão de serviços; infraestrutura deficiente; falta de uma visão mais completa e holística das políticas em prol da integração; instituições (regras do jogo) falhas em termos de regulação, organização dos mercados e condução de políticas públicas²³. Observe-se, portanto, que as instituições se apresentam em diversos pontos de governança, seja no nível do Estado, seja no nível das organizações privadas.

As instituições já foram objeto de estudo anterior dos autores em debate acerca da democracia na região latino-americana²⁴. Há certo consenso em compreender as instituições como elemento reforçador dessa forma de governo por uma simples razão: quando as instituições são sólidas, permitem que os países que vivem regimes democráticos passem por situações de instabilidade e delas se levantem sem a quebra da confiança na democracia como forma de governo. Logo, é possível inferir que as instituições são como bases sustentadoras das governanças, dado que visam à garantia da ordem social.

23. Hugo Altomonte, Gabriel Pérez-Salas e Ricardo J. Sánchez, “Un Nuevo Diálogo para la Integración de las Infraestructuras Económicas de América Latina y el Caribe”, em Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) *et al.* (orgs.), *Desarrollo e Integración en América Latina*, Santiago (Chile), Naciones Unidas, 2016, pp. 97-126 (LC/G.2674), disponível em: <https://tinyurl.com/s88pcee3>, acesso em: 10 jun. 2021.

24. Rita de Cássia Marques Lima de Castro e Paulo Sérgio de Castro, “Razões para o Estado de ‘Vir a Ser’ Democrático na América Latina: A Contraditória Relação entre Democracia, Cidadania, Soberania, Poder e Desigualdade”, em Laura Chinchilla (coord.), *Democracia, Liderança e Cidadania na América Latina*, orgs. Wagner Pinheiro Pereira e Carlos Lugo, São Paulo, Edusp, 2019, pp. 313-334.

É preciso recordar, ainda, que a abordagem das instituições envolve não somente normas legais ou explícitas como também as regras informais, os hábitos, todos os mecanismos que agem para regular as atividades dos seres humanos em suas interações, como apontado anteriormente. Em resumo, as instituições são “árvores de composições lógicas”²⁵ e, por assim se constituírem, representam a base para que se construa uma governança mais firme.

Uma das instituições que merece destaque é a que se refere à esfera trabalhista, em especial a forma com que se mantém o controle administrativo e a divisão do trabalho. Analisando a lógica do modelo trabalhista preponderante na América Latina, tem-se que a administração das relações de produção contempla questões fundamentais quando se trata de poder, que, por sua vez, está atrelado à governança, como apontado inicialmente; portanto, é um aspecto a ser explorado.

Ao se voltar à história da América Latina e do Caribe, é preciso recordar que o trabalho tem um viés de controle, bem mais do que busca por “comprometimento”; o poder prepondera com um viés autoritário, o que reduz as possibilidades de envolvimento e dedicação acima do que se espera na *job description*. Outra característica comum está na produção de matérias-primas para exportação²⁶, exigindo-se pouca escolaridade dos que executam o trabalho e a busca constante por redução de custos de produção. Essa composição histórica do trabalho como fator de exploração da “mão de obra” leva a uma maior precarização das condições laborais nas regiões estudadas, a uma desvalorização do ser humano, a uma espiral de diminuição do valor da instituição “trabalho” e a uma divisão do trabalho bastante acentuada que reduz o sentido do trabalho e deixa o resultado final abaixo da linha de possibilidades de produção. Do ponto de vista econômico, há uma falha institucional que reduz a possibilidade de alcançar a eficiência produtiva.

25. Gregorio F. Barembliitt, *Compêndio de Análise Institucional e outras Correntes: Teoria e Prática*, Belo Horizonte, Instituto Felix Guattari, 2002, p. 25 (Biblioteca Instituto Felix Guattari, 2).

26. José Antonio Ocampo, *La Historia y los Retos del Desarrollo Latinoamericano*, Santiago, Naciones Unidas/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2012 (LC/L.3546), disponível em: <https://tinyurl.com/3ze3vwdf>, acesso em: 10 jun. 2021.

Ao reduzir o valor do trabalho e o valor do próprio ser humano que o executa, um país tende a não dar valor a outra instituição que é essencial para conseguir a base sólida que traz governança eficiente. Trata-se da educação. Sim, as instituições da educação são as que estabelecem como deve ser a socialização do indivíduo²⁷. Na América Latina e no Caribe, essas instituições também necessitam de mudanças para que consigam materializar as instituições e oferecer uma formação plena dos indivíduos, por meio de uma educação que permita aflorar as potencialidades de inovação e os processos de ciência e tecnologia²⁸ e de inteligência regional para o alcance do desenvolvimento da região.

Se as instituições divisão do trabalho e educação estivessem alinhadas em uma governança de visão mais holística, haveria mais possibilidade de crescimento, estímulo ao desenvolvimento inovativo local (desenvolvimento desde dentro)²⁹, atração de investimento de capital estrangeiro para os países latino-americanos e caribenhos. Essas ações poderiam, somadas a outras janelas de oportunidade, como as que envolvem cooperação financeira regional³⁰, reforçar o conjunto institucional em prol de uma governança integrativa, além de incentivar o desenvolvimento de um modelo de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) mais forte e coeso, envolvendo

27. Gregorio F. Barembliitt, *op. cit.*, 2002.

28. Hugo Kantis e Pablo Angelelli, *Emprendimientos de Base Científico-tecnológica en América Latina: Importancia, Desafíos y Recomendaciones para el Futuro*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/3d4cf6t8>, acesso em: 10 jun. 2021; Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), “Inovação, Ciência e Tecnologia”, *Cepal.org*, 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/b4j87fnh>, acesso em: 10 jun. 2021.

29. José Antonio Ocampo, “Osvaldo Sunkel, el Estructuralismo y el Neoestructuralismo”, em Alicia Bárcena Ibarra e Miguel Torres (orgs.), *Del Estructuralismo al Neoestructuralismo: La Travesía Intelectual de Osvaldo Sunkel*, Santiago, Naciones Unidas/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2019, pp. 47-58 (LC/PUB.2019/9), disponível em: <https://tinyurl.com/u54du459>, acesso em: 10 jun. 2021.

30. José Antonio Ocampo, “La Cooperación Financiera Regional en América Latina”, em Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) et al. (orgs.), *Desarrollo e Integración en América Latina*, Santiago (Chile), Naciones Unidas, 2016, pp. 181-208 (LC/G.2674), disponível em: <https://tinyurl.com/s88pcee3>, acesso em: 10 jun. 2021.

vários atores importantes em qualquer modelo dessa natureza: Estado, empresas, academia.

Importa sublinhar que o desenvolvimento de planos de governo nos quais a educação é de fato uma prioridade também gera um efeito *spill-over* positivo, isto é, há um desdobramento positivo dos efeitos educacionais nos setores produtivo e econômico. A literatura é farta de exemplos que demonstram que a educação leva os indivíduos a tomar decisões mais eficientes e que países com níveis educacionais baixos apresentam mais probabilidade de estagnação. Ainda mais preocupante é observar que países com potencial de crescimento e melhoria de padrão social e níveis baixos de escolaridade tendem a reduzir suas chances de alcançar o crescimento e o desenvolvimento, ou seja, a baixa escolaridade deixa os países em níveis subótimos e pode gerar estagnação³¹. No entanto, a educação, além de ocasionar os benefícios descritos, leva a uma redução da desigualdade, comum na América Latina, por permitir uma melhoria distributiva na renda³², visto que indivíduos mais escolarizados tendem a receber melhores salários.

É preciso destacar que instituições robustas atraem investimento a longo prazo e desenvolvimento interno dos setores econômicos. Instituições fortes podem contribuir para minimizar efeitos negativos, como corrupção e violência, e gerar mais segurança jurídica³³. Ocorre que, em tempos em que as instituições aparecem um tanto quanto fragilizadas, seja por inefetividade, seja por estarem corroídas pela corrupção, entende-se como uma exigência de pesquisa a abordagem dessas regras do jogo que buscam regular o caráter social das relações entre os indivíduos tendo objetivos não somente políticos como também econômicos, ao possibili-

31. Rita de Cássia Marques Lima de Castro e Maria Sylvia Macchione Saes, “Contribuição da Educação Formal para a Eficiência na Agricultura: Uma Análise a partir da Revisão da Literatura”, *Interciencia*, vol. 43, n. 2, pp. 98-105, fev. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/dshbwhxs>, acesso em: 10 jun. 2021.

32. José Antonio Ocampo, *op. cit.*, 2012.

33. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), *Inversión Extranjera como Motor del Desarrollo para América Latina y el Caribe*, Washington, 2018 (curso *on-line*), disponível em: <https://tinyurl.com/p8sucsuas>, acesso em 10 jun. 2021.

tar a redução dos custos transacionais³⁴ e o estabelecimento de uma base sólida para crescimento e desenvolvimento, como destacado neste breve apanhado sobre o estado de discussão do tema.

Sustentabilidade

Diversos pesquisadores têm destacado que a dimensão da sustentabilidade do processo não pode ficar de fora de uma análise da integração³⁵. Os fundamentos para essa asserção destacam que os padrões de produção predominantes no mundo globalizado estão distantes do que se poderia denominar sustentabilidade e, em regiões como América Latina e Caribe, esse problema se amplia em razão do patamar produtivo menos eficiente e voltado a ações altamente impactantes para a natureza, como extração mineral e produção de produtos alimentícios, tendo como característica principal a existência de vantagens comparativas estáticas e dependentes de recursos naturais. Ademais, tem sido cada vez mais premente o clamor social por participar da tomada de decisões³⁶ relacionadas a elementos que afetam seu bem-estar – um deles é o meio ambiente.

Há paradigmas que envolvem a sustentabilidade e levam empresas e até mesmo governos a considerar a sustentabilidade como uma espécie de oposição à lucratividade, quando o que ocorre é que não é uma questão de “ou” – ou crescimento ou sustentabilidade, ou desenvolvimento ou sustentabilidade –, mas uma questão de inclusão – ecodesenvolvimento como pauta³⁷. Tecnologias verdes, por exemplo, embora possam apresentar um custo maior em sua implantação, bem como um tempo maior

34. Douglas C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge (Estados Unidos), Cambridge University Press, 1990.

35. Joseluis Samaniego *et al.*, “América Latina y el Caribe: Integración para el Desarrollo Sostenible”, em Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) *et al.* (orgs.), *Desarrollo e Integración en América Latina*, Santiago (Chile), Naciones Unidas, 2016, pp. 127-180 (LC/G.2674), disponível em: <https://tinyurl.com/s88pcee3>, acesso em: 10 jun. 2021.

36. Alicia Bárcena, *op. cit.*, 2013.

37. Ignacy Sachs, *A Terceira Margem: Em Busca do Ecodesenvolvimento*, trad. Rosa Freire d’Aguiar, São Paulo, Companhia das Letras, 2019.

de recuperação do investimento, são, após esse período de implantação e recuperação de custos, mais eficientes em termos produtivos e geram não apenas lucratividade como ganhos futuros para a vida das gerações atuais e das próximas. Contudo, não basta simplesmente reproduzir discursos em prol do meio ambiente, o Estado tem de agir com um espírito empreendedor, em termos de investir em sustentabilidade e sinalizar, com instituições fortes, que os outros atores econômicos, como as empresas, podem se voltar à sustentabilidade e nela investir porque vão ter o suporte estatal e das regras do jogo, enquanto desenvolvem seus novos processos produtivos³⁸.

Os desafios em termos de preservação do meio ambiente são similares entre os países latino-americanos e caribenhos. Uma governança integrativa pode contribuir sobremaneira para que esses desafios sejam vencidos e para que haja uma disseminação de boas práticas produtivas e de ações inovadoras nos processos produtivos que promovem preservação ou redução da devastação dos recursos naturais. Com isso, aumenta-se a eficiência produtiva e a competitividade, em termos econômicos mundiais. Por conseguinte, a preservação do meio ambiente ultrapassa, em muito, questões puramente ideológicas e se materializa em melhor produtividade, maior competitividade, ampliação das vantagens comparativas. Ademais, há uma espécie de clamor social por uma agenda que abarque um Estado mais envolvido com questões de sustentabilidade, um mercado que busque não somente o crescimento e a inovação como também atenda às demandas sociais de uma sociedade mais politizada, cidadã, atuante e ciente de seu papel na construção de uma equação que envolva o ente público, o ente privado e ela própria em prol do desenvolvimento sustentável³⁹.

Ao abordar o desenvolvimento sustentável, é preciso ampliar um pouco a abrangência do conceito. A sustentabilidade não se resume ao meio ambiente, estudo clássico e primeiro elemento que se evoca ao se pensar no conceito. Sustentabilidade também se associa a equilíbrio e redução de

38. Mariana Mazzucato, *O Estado Empreendedor: Desmascarando o Mito do Setor Público vs. Setor Privado*, trad. Elvira Serapicos, São Paulo, Portfolio Penguin, 2014.

39. Alicia Bárcena, *op. cit.*, 2013.

assimetrias. Esse é o ponto aprofundado nesta seção. Os resultados da sustentabilidade nos processos produtivos trazem evidências positivas quase que imediatas; no entanto, práticas inovadoras nos processos produtivos e aumento de competitividade internacional, fatores associados à aplicação da sustentabilidade nesses processos, dependem de outros igualmente importantes, como igualdade, educação e saúde. Em nossa perspectiva, esses aspectos estão ligados à sustentabilidade – um país menos desigual é mais sustentável; um país com melhor distribuição de formação educacional é mais sustentável; um país em que há maior cobertura e qualidade de atendimento social na saúde é mais sustentável.

Como discutido em parte na seção sobre identidades, a América Latina e o Caribe apresentam desigualdades históricas relacionadas a distribuição de renda e acesso a educação e serviços básicos de saúde. Essas desigualdades afetam a sustentabilidade institucional – países mais desiguais tendem a ser mais instáveis; portanto, suas estruturas são mais propensas a fissuras quando políticas adotadas não têm êxito. Também historicamente, as regiões citadas apresentam decisões centralizadas no Estado, seguindo o modelo mais tradicional de tomada de decisão por um agente, dentro do espaço fronteiriço da localidade em que esse agente atua. O conceito de governança local é, desse modo, muito forte nas regiões.

Postulamos uma necessidade de mudança nessa condução, estabelecendo os argumentos apresentados na segunda seção deste capítulo: o mundo moderno apresenta desafios plenos de complexidade e os modelos cooperativos têm se mostrado mais efetivos na condução de ações coordenadas e intersetoriais. Dessa maneira, faz-se mister repensar o papel do Estado como protagonista e tomador central de decisões, para que se busquem alternativas de sustentabilidade mais efetivas em termos de maior equilíbrio na distribuição de recursos e no atendimento das demandas sociais dos povos latino-americanos e caribenhos.

Pode-se contra-argumentar a favor do Estado, demonstrando que este sempre teve uma presença muito forte na América Latina e no Caribe e obteve resultados expressivos, principalmente em termos econômicos. Na economia, o ente estatal foi protagonista dos períodos de maior crescimento econômico que a região latino-americana apresentou, nos anos

entre 1930 e 1990⁴⁰. Contudo, esse protagonismo não logrou conquistar êxito na redução da desigualdade histórica e nas melhorias substanciais de oferta de educação de qualidade, tampouco obteve êxito em democratizar serviços essenciais de saúde com qualidade. Adicionalmente, exemplos de governança regional em que há o envolvimento de outros atores fora o Estado e nos quais se têm obtido resultados mais exitosos envolvendo educação e saúde já são vislumbrados e servem de incentivo à ampliação de mais ações dessa natureza. Um caso concreto é o que envolveu Banco Mundial, Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco; do inglês, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) e Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância (Unicef; do inglês, United Nations Children's Fund) em mecanismos de coordenação intersetorial para estimular programas de educação e atenção familiar na América Latina e no Caribe⁴¹.

Logo, a sustentabilidade, no modelo proposto a seguir, visa trazer mais um importante elemento de base para a estrutura do que denominamos governança regional integrativa. Somando-se às instituições e à identidade, a sustentabilidade propiciará mais condições de retroalimentação positiva para a governança regional integrativa.

Proposições: o tripé da governança regional integrativa – a junção de identidade, instituições e sustentabilidade

Abordados os elementos selecionados para estruturar as proposições que objetivam uma governança econômica que seja, de fato, integrativa para a América Latina e o Caribe, chega-se à justificativa para o título deste capítulo: o que seria o triângulo da sustentabilidade? O terceiro eixo da proposição é a junção dos elementos constitutivos de identidade com ins-

40. José Antonio Ocampo, *op. cit.*, 2012.

41. Camila Maria Bortot e Elisângela Alves da Silva Scaff, *op. cit.*, 2020.

tuições (divisão do trabalho e educação) e dimensão da sustentabilidade, como se pode verificar na figura a seguir:

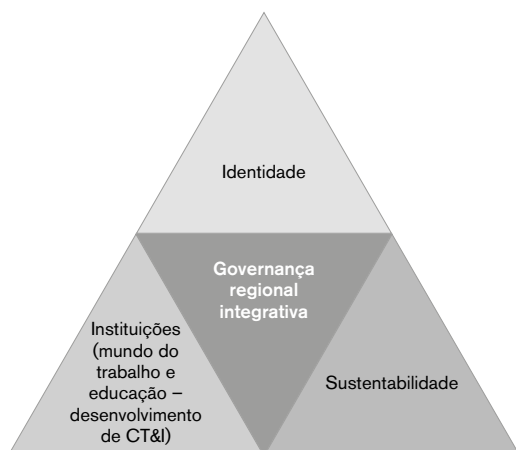


FIGURA 1: *Triângulo da sustentabilidade para uma governança regional integrativa.*

Fonte: Os autores, 2021.

Nesse modelo proposto, a identidade está no topo porque dá a partida no processo de construção de propostas intersetoriais. Como na administração, que coloca no topo o planejamento estratégico que apresenta as metas maiores – aquelas a serem distribuídas para a organização –, a identidade, em seu papel de agregar semelhanças regionais – como desafio de melhor distribuição de renda, mais acesso à saúde e à educação de qualidade, quebra de transmissão da desigualdade que sobrepassa as gerações⁴² –, coloca na mesa os problemas a serem estudados e os desafios a serem enfrentados e aponta as metas regionais a serem alcançadas.

As instituições, em especial as relacionadas ao mundo do trabalho e da educação, por servirem de base para uma melhor estruturação da distri-

42. Alicia Bárcena e Antonio Prado (orgs.), *Neoestructuralismo y Corrientes Heterodoxas en América Latina y el Caribe a Inicios del Siglo XXI*, Santiago (Chile), Naciones Unidas/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2015 (LC/G.2633-P/Rev.1), disponível em: <https://tinyurl.com/r3tbpuma>, acesso em: 10 jun. 2021.

buição de renda e da formação dos indivíduos, ao se tornarem robustas, trabalham como importante base de sustentação das políticas propostas pelo topo. É necessário lembrar que instituições robustas são mais críveis, permitem a atração de investimentos estrangeiros, sustentam a confiança em um país, criam expectativa positiva com relação ao futuro e cooperam para ampliar as possibilidades de investimento a longo prazo e a confiança nas próprias regras do jogo e nos atores que estão no processo de construção de relações sociais, políticas e econômicas intra e extrafronteiras.

Ademais, as instituições voltadas ao trabalho e à educação são elementos essenciais para o desenvolvimento de CT&I, já que propiciam estrutura para que os atores envolvidos nesses processos atuem de forma sinérgica. As instituições têm um importante papel nessa arena de desenvolvimento de ciência e tecnologia: são balizadoras e, ao mesmo tempo, garantidoras do discurso estatal. Se o Estado age de forma inconsistente com o que comunica para suas políticas públicas de ciência e tecnologia, as regras do jogo, isto é, as instituições, devem sinalizar o perigo e agir para que haja o reequilíbrio, a retomada da rota inicialmente proposta para a execução dessas políticas.

Instituições confiáveis, adicionalmente, fortalecem os elos entre os agentes dos sistemas de ciência e tecnologia: governo, organizações sem fins lucrativos, academias e empresas obtêm mais incentivos para a troca de informações, para a criação de sinergias e para o investimento em ciência e tecnologia, visto que seus esforços estão mais garantidos – há respeito à propriedade intelectual, os sistemas de patentes são efetivos, as empresas recebem mais incentivos para investir em apoio a experimentos de pesquisa e desenvolvimento. Desse modo, toda a cadeia que envolve ciência e tecnologia passa a fazer parte de uma espécie de ação conjunta e harmônica, aumentando a probabilidade de ciência e tecnologia resultarem, mais efetiva e rapidamente, em benefícios que se voltem para a sociedade.

A sustentabilidade, que está no outro lado da pirâmide, traz melhorias nos processos produtivos e amplia a compreensão dos agentes envolvidos acerca dos desafios de ter crescimento econômico e, ao mesmo tempo, manutenção da riqueza ambiental ou mitigação dos danos causados pelos

processos produtivos. Cabe ressaltar que a sustentabilidade, como apresentado neste capítulo, exige uma mudança de modelo mental que, durante séculos, sustenta a atividade produtiva: do modelo do “ou”, que é alternativo e excludente – crescimento ou sustentabilidade, desenvolvimento ou sustentabilidade – e precisa ser quebrado, paradigmaticamente, para o modelo do “e”, que é inclusivo – crescimento e sustentabilidade, desenvolvimento e sustentabilidade.

Para tanto, a governança regional integrativa deve ter o papel de um amálgama. Situando-se na camada intermediária entre a identidade e a base, formada pelas instituições e pela sustentabilidade, a governança regional integrativa age como a gestão tática organizacional. Desse modo, transforma as metas gerais em metas específicas e conduz o processo de distribuição das funções, considerando as capacidades e as habilidades de cada ator estatal, paraestatal e público, de maneira a otimizar o uso dos recursos alocativos e permitir que cada ator nesse grande processo de governança exerça suas funções com eficiência e eficácia, favorecendo a atuação intersetorial em prol do alcance da meta geral.

A governança regional integrativa trabalha na transformação das questões que envolvem a identidade em metas específicas e definidas e atua na base constituída por instituições e sustentabilidade como conciliadora e amalgamadora, conforme apontado anteriormente. No caso das instituições e do desenvolvimento de CT&I, a governança integrativa é defendida como forma de conciliar as diferentes ações dos distintos atores que atuam na cadeia de ciência e tecnologia, potencializando os ganhos dessas ricas interações. Na sustentabilidade, serve de liga entre os atores, reforçando a compreensão do processo inclusivo que envolve sustentabilidade, crescimento e desenvolvimento.

Cabe ainda destacar que a figura 1 demonstra, ao deixar a governança no meio do processo, seu papel essencial de ponte ou elo entre as três categorias representadas – identidade, instituições e sustentabilidade –, as quais, como apresentado neste capítulo, simbolizam elementos essenciais na discussão sobre como atuar para resolver problemas históricos que se mantêm tão presentes na América Latina e no Caribe, retardando ou impedindo o crescimento e o desenvolvimento dessas regiões.

Considerações finais

O trabalho realizado teve como objetivo apresentar estratégias para uma governança econômica integrativa na América Latina e no Caribe, o qual foi alcançado com a proposição de um modelo denominado triângulo da sustentabilidade para uma governança regional integrativa.

Cada um de seus elementos – identidade, instituições e sustentabilidade – cumpre um papel propulsor de coesão social e facilitador de negociações e cooperação em prol do alcance de metas intersetoriais. A identidade permite que os distintos países latino-americanos e caribenhos se identifiquem, principalmente, em termos de problemas comuns, como desigualdade, pobreza, falta de infraestrutura, resultados pífios em termos educacionais, necessidades de melhor distribuição de renda e de melhoria na educação e na saúde.

Evidencia-se o quanto as instituições pesam e se reforça a importância de associar seu estudo à identidade, visto que, em suma, a literatura publicada sobre a questão da identidade na América Latina é profícua. Tal literatura também demonstra que essa identidade tão propalada e sonhada tem sido um dos principais obstáculos para a consecução dos desejos de maior integração regional, quando identificada como diferença; porém, quando identificada em seus aspectos semelhantes, pode ser um amálgama para o trabalho conjunto em prol da redução de problemas regionais.

Ao abordar a sustentabilidade, verificou-se que esse conceito extrapola a questão ambiental clássica e abrange educação, saúde e melhor distribuição de renda. Todos esses fatores dependem de políticas intersetoriais que, como apresentado anteriormente, demandam distintas habilidades. Observa-se a necessidade de o ente estatal se associar com organizações e outros entes paraestatais, visando ao alcance da sustentabilidade em seu conceito mais amplo.

Logo, reforça-se a necessidade de sair de um modelo tradicional de governança local e partir para um modelo de governança regional integrativa. Nesse modelo, fica patente a proposta de que a governança regional integrativa é uma espécie de maestro condutor que busca harmonizar um processo complexo que abarca a identidade, as instituições (regras do

jogo) e a sustentabilidade, objetivando ações de alcance intersetorial em prol da redução dos problemas históricos que permeiam a América Latina e o Caribe, a saber, desigualdade, pobreza, baixos níveis de escolaridade e de acesso à saúde, falta de sustentabilidade nos processos produtivos.

A hipótese de que identidade e instituições são elementos-chave para a propulsão de ações integrativas que favoreçam a governança mais efetiva pode ser atestada com os apontamentos sobre como atuam ao longo do tempo, reforçando sua importância e apontando para a necessidade de mais estudos investigativos para ampliar propostas de modelos que melhorem a integração e reforcem as instituições. O acréscimo da sustentabilidade, pelas razões expostas, trouxe mais robustez ao modelo integrativo proposto.

Cumprido ressaltar que, embora existam expressivos estudos sobre identidade e outros tantos estudos importantes sobre instituições na América Latina e no Caribe, defende-se o ineditismo do modelo da governança regional integrativa com a junção desses dois elementos, identidade e instituições, e com a adição da sustentabilidade, constituindo-se um novo tripé de elementos para esse tipo de governança, propiciando crescimento e desenvolvimento econômicos. Também se reforça a necessidade de ampliação de estudos dessa natureza, visando à melhoria dos laços identitários e das instituições latino-americanas e caribenhas, considerando que tais ações vão retroalimentar o modelo proposto de governança regional integrativa e favorecer a ação conjunta para o enfrentamento dos desafios que estão presentes na América Latina e no Caribe há séculos.

Mudanças climáticas na América Latina pelas perspectivas da transição energética e dos acordos internacionais

MARIANA CIOTTA¹ ■ DRIELLI PEYERL²

Introdução

A posição da América Latina no que concerne às questões climáticas é tema de ampla discussão, principalmente, quando tem relação com as reais perspectivas de uma transição energética para uma economia de baixo carbono. Ainda que os efeitos das mudanças climáticas sejam sentidos em nível global, as vulnerabilidades dos países diferem. No caso de países em desenvolvimento, essas vulnerabilidades dependem de fatores complexos, como desigualdade econômica, dependência direta de recursos naturais e/ou uso e exploração desses recursos.

Esses aspectos acarretam desafios ambientais e governamentais para que se alcancem as metas de redução de gases de efeito estufa estabelecidas, principalmente, por meio de acordos internacionais. Por um lado, existe a fragilidade da economia latino-americana, dependente há séculos

1. Geóloga pelo Instituto de Geociências (IGC) e mestra em ciências pelo Instituto de Energia e Ambiente (IEE), ambos da Universidade de São Paulo (USP). Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Energia (PPGE) do IEE-USP. Os temas de sua pesquisa concentram-se nos estudos de armazenamento geológico de dióxido de carbono como ferramenta para lidar com questões climáticas e transição energética.
2. Graduada em história (bacharelado) e geografia (licenciatura), com mestrado em gestão do território pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) e doutorado em ciências pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Atualmente, é jovem pesquisadora da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e pesquisadora colaboradora do Instituto de Energia e Ambiente (IEE) e do Research Centre for Gas Innovation, ambos da Universidade de São Paulo (USP). Os temas de sua pesquisa concentram-se em transição energética, descarbonização e estudos de ciência e tecnologia.

de uma estrutura econômica internacional desigual e de caráter exploratório; por outro, há ainda a necessidade urgente de proteção e recuperação de seus biomas, como a Amazônia. Essa aparente dicotomia reflete as marcas da história latino-americana e abrange, por tudo, as formas de apropriação e exploração de recursos energéticos.

Historicamente, os acordos internacionais que tratam de questões climáticas centralizam-se em perspectivas europeias de aceleração da transição energética e visam a uma estratégia de baixo carbono. Contudo, a realidade dos países em desenvolvimento em torno do cumprimento dessas metas pode ser muito distinta. Destaca-se assim a adoção do Acordo de Paris, negociado em 2015, o qual é parte fundamental do fortalecimento da resposta global para as perspectivas de soluções para questões climáticas. Ao ser aprovado pelos 195 países participantes da Convenção-quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC; do inglês, *United Nations Framework Convention on Climate Change*), a comunidade global estabeleceu metas ambiciosas para reduzir as emissões de gases de efeito estufa ainda na primeira metade do século XXI. Para que se alcancem os objetivos propostos, cada governo se comprometeu a construir suas metas com base nas pretendidas contribuições nacionalmente determinadas (INDCs; do inglês, *intended nationally determined contributions*).

Pensar em mudanças climáticas globalmente e em países da América Latina especificamente é um jogo impossível de fazer sem se considerar as características regionais próprias e os recursos naturais disponíveis, visando ao futuro energético dos países da região. Além disso, a demanda energética mundial deve ser intensificada não apenas como consequência das mudanças climáticas como também em razão do crescimento populacional e do aumento do consumo, ou seja, altera-se a dinâmica de obtenção de energia. Logo, a necessidade de explorar uma gama de recursos naturais, o estabelecimento de relações transnacionais condizentes com a realidade de cada país e o cumprimento de metas estabelecidas em nível internacional podem acarretar grandes consequências e desafios para países em desenvolvimento. Entender as tendências energéticas latino-americanas favorece a compreensão de uma contemplação ou não das metas propostas de redução de emissões de gases de efeito estufa.

Nesse contexto, situam-se as ações diretas dos países latino-americanos no combate às questões climáticas, que incluem desde políticas governamentais até fatores sociais como a diminuição do consumo. Torna-se relevante refletir sobre o cenário descrito, não apenas em termos de mitigação como também de adaptação às mudanças climáticas, especialmente em razão de a capacidade adaptativa da América Latina ser baixa³. Os desafios que os países da região enfrentarão com a intensificação das mudanças climáticas são diversos e a compreensão de qual é o papel do multilateralismo, da cooperação internacional e da transição energética descreve o objetivo deste capítulo. Com isso, torna-se fundamental uma leitura mais aprofundada desse cenário e eventuais projeções de como agir perante essas questões.

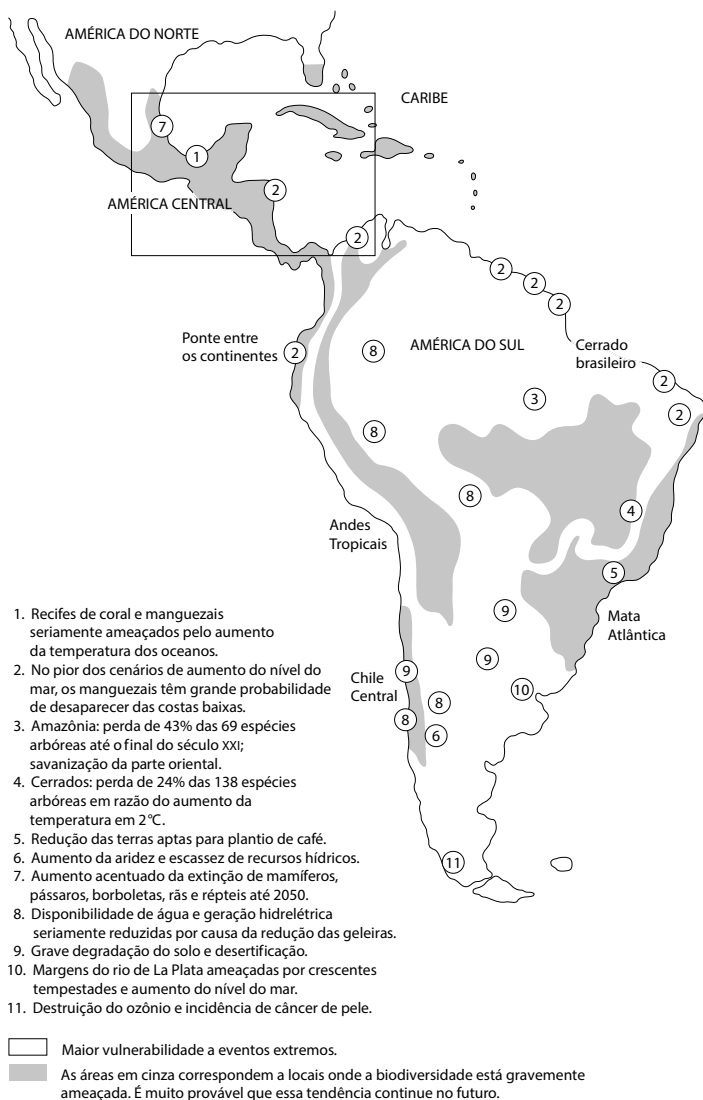
Efeitos esperados das mudanças climáticas na América Latina

As consequências esperadas das mudanças climáticas para a América Latina são distribuídas por diversas áreas da vida humana e animal, como vulnerabilidades agroambientais, mudanças nos regimes de águas e equilíbrios ecossistêmicos alterados⁴. A vasta diversidade geográfica e cultural que abarca os países latino-americanos também é razão da gama de problemas e inseguranças que as mudanças climáticas apresentam para cada parte da região.

Ainda que os efeitos esperados das mudanças climáticas na América Latina provavelmente se intensifiquem no futuro, suas consequências já estão sendo experimentadas na atualidade (ver mapa 1). Essa região do planeta é altamente heterogênea em termos de clima, ecossistemas, distribuição da população humana e tradições culturais. Os principais veto-

3. Jorgelina Hardoy e Gustavo Pandiella, “Urban Poverty and Vulnerability to Climate Change in Latin America”, *Environment and Urbanization*, vol. 21, n. 1, pp. 203-224, abr. 2009, disponível em: <https://tinyurl.com/uffm2hj6>, acesso em: 10 jun. 2021.
4. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Cambridge (Reino Unido), Cambridge University Press, 2007, p. 606, disponível em: <https://tinyurl.com/4nxwweh9>, acesso em: 10 jun. 2021.

MAPA 1: Principais regiões da América Latina que devem sofrer com consequências das mudanças climáticas (2007)



Fonte: Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Cambridge (Reino Unido), Cambridge University Press, 2007, p. 606, disponível em: <https://tinyurl.com/4nxwweh9>, acesso em: 10 jun. 2021.

res das vulnerabilidades não se concentram apenas nas questões climáticas como também em pressões demográficas, crescimento urbano irregular, pobreza, migração rural, baixo investimento em infraestrutura e serviços. Além disso, as comunidades mais pobres tornam-se as mais vulneráveis a esses eventos extremos⁵.

Uma das maneiras de analisar os impactos esperados para cada país é com base no índice de risco climático (CRI; do inglês, *climate risk index*), o qual indica um nível de exposição e vulnerabilidade a eventos extremos, ou seja, os países devem compreender as formas de advertências para estar preparados para mais frequentes e/ou mais graves eventos no futuro. Destaca-se que o índice é estabelecido com base em conjuntos de dados socioeconômicos e tem como objetivo contextualizar o debate climático com impactos no mundo observados nos últimos vinte anos⁶.

Atualmente, os dados coletados correspondem até o ano de 2018 e demonstram que a maior fonte de dano nesse ano foi ocasionada pelas ondas de calor. Ainda é necessário considerar que eventos isolados podem apresentar efeitos significativos para o cálculo de risco dos países. Por exemplo, dos países analisados no período de 1999 a 2018 (ver tabela 1), o Haiti registrou os maiores efeitos por consequência de efeitos climáticos extremos em relação aos outros países da América Latina, estando entre os mais afetados de todo o mundo: são exemplos o furacão Jeanne, em 2004, e o furacão Sandy, em 2012, que afetaram o país.

Outra forma de observar esse impacto é por meio da interferência na saúde humana. Há necessidade de identificação das áreas e populações mais vulneráveis, o que geralmente se associa a fatores econômicos. Uma das soluções apontadas concentra-se no aumento da vigilância epidemiológica em áreas de risco, possibilitando estudar de que forma as mudanças climáticas afetam a saúde humana. A manutenção da integridade dos ecossistemas locais pode atuar como um escudo contra surtos epidemiológicos e eventos climáticos extremos. Ainda que não se observem mudanças

5. *Idem, ibidem.*

6. David Eckstein *et al.*, *Global Climate Risk Index 2020*, Bonn/Berlim, Germanwatch, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/yfrz6j9m>, acesso em: 10 jun. 2021.

TABELA 1: Índice de risco climático dos países da América Latina e outros valores relacionados à posição desses países no ranking (1999-2018)

País	CRI*	Fatalidades	Fatalidades por 100 mil habitantes	Perdas em milhões de dólares (PPP)*	Perdas por unidade de produto interno bruto (PIB) (%)
Argentina	9,50	62	116	23	80
Bolívia	5,33	50	35	58	47
Brasil	3,17	21	108	16	123
Chile	7,83	83	121	36	83
Colômbia	5,67	24	49	32	90
Costa Rica	8,17	94	74	97	95
Cuba	–	–	–	–	–
Equador	2,83	69	84	86	117
El Salvador	2,5	65	41	54	27
Guatemala	8,33	31	27	45	50
Haiti	3,83	15	4	42	9
Honduras	5	66	52	76	42
México	1,83	25	95	10	73
Nicarágua	3,83	67	40	88	44
Panamá	6,50	101	79	120	130
Paraguai	3,50	108	111	47	32
Peru	8	34	60	38	78
República Dominicana	8,5	52	36	69	79
Uruguai	62	154	171	142	167
Venezuela	6	58	56	74	38

Nota: CRI = *climate risk index*; PPP = *purchasing power parity*.

Fonte: David Eckstein *et al.*, *Global Climate Risk Index 2020*, Bonn/Berlin, Germanwatch, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/yfrz6j9m>, acesso em: 10 jun. 2021.

no regime climático geral, é de total relevância compreender também o processo de transição energética associada aos caminhos para o desenvolvimento sustentável⁷.

7. Ana Rosa Moreno, “Climate Change and Human Health in Latin America: Drivers, Effects,

Dessa forma, observa-se que a América Latina apresenta vulnerabilidades diversas em relação às mudanças climáticas; portanto, a busca por participação nos acordos internacionais sobre o clima e em debates acerca de uma transição energética para uma economia de baixo carbono deve ser pauta de interesse da região. Isso significa que, atualmente, a necessidade de medidas urgentes para mitigação das mudanças climáticas concentra-se em pressões externas e internacionais, advindas de países desenvolvidos, as quais muitas vezes não condizem com a realidade de países em desenvolvimento e não levam em conta questões regionais, ambientais e culturais. Deslumbrar uma transição energética de forma acelerada e limpa ainda permanece na utopia de países que necessitam garantir segurança energética para todos.

Acordo de Paris e o papel da cooperação internacional

Muitos dos problemas ambientais globais tendem a ser solucionados por meio da dinâmica de esforços e cooperações internacionais, o que resulta em centenas de acordos ambientais multilaterais com objetivos e efetividades distintas. A complexidade desse arranjo decorre do fato de que a efetividade das medidas tomadas por um país geralmente depende das escolhas tomadas por outros países participantes dos acordos, criando uma relação de interdependência. Desse modo, acentuam-se as vulnerabilidades dessa dinâmica, tendo em vista que a não cooperação de alguns países relevantes nesse contexto resulta na não efetivação das metas esperadas. Esse problema fica especialmente evidente quando os países que se recusam a cooperar são os responsáveis pela maior parte dos problemas ambientais em escala global⁸.

and Policies”, *Regional Environmental Change*, vol. 6, n. 3, pp. 157-164, 2006, disponível em: <https://tinyurl.com/whd374dw>, acesso em: 10 jun. 2021.

8. Liam F. Beiser-Mcgrath e Thomas Bernauer, “Commitment Failures Are Unlikely to Undermine Public Support for the Paris Agreement”, *Nature Climate Change*, vol. 9, n. 3, pp. 248-252, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/nvfm7msn>, acesso em: 10 jun. 2021.

No ano de 1992, diversos países aderiram a um tratado internacional denominado UNFCCC, pautado na cooperação internacional para o combate às mudanças climáticas e com foco em medidas para a redução do aumento da temperatura global⁹. A conferência, realizada na cidade do Rio de Janeiro, contou com a presença de 178 delegações de 115 países e estabeleceu o cenário internacional para regulamentação de questões associadas às mudanças climáticas. A convenção conta hoje com 197 partes, o que indica participação quase universal¹⁰.

Evidencia-se ainda que as negociações climáticas foram estabelecidas ao longo de diversas edições da Conferência das Partes (COP; do inglês, Conference of the Parties), visando a uma estrutura para o enfrentamento concreto das questões climáticas, tratando do financiamento à mitigação e das questões associadas à adaptação e aos desafios tecnológicos. Os encontros têm ocorrido anualmente desde 1992, com exceção de 2020, por causa das restrições geradas pela pandemia causada pela covid-19. A figura 1 apresenta as principais cúpulas climáticas desde 1992, que resultaram direta ou indiretamente em medidas importantes de ação climática.

O Acordo de Paris se estabeleceu na atualidade com sua conhecida complexidade organizacional, mas diversos marcos e compromissos globais ocorreram anteriormente de forma gradual, estando associados às principais cúpulas climáticas. O Protocolo de Kyoto, criado na COP de 1997 realizada no Japão, pode ser entendido como a implementação da UNFCCC iniciada em 1992 na Eco-92, no Rio de Janeiro, momento que marca o primeiro comprometimento global para minimizar as emissões dos gases de efeito estufa. Esse protocolo, que alicerçou bases para os demais acordos posteriores ocorridos, foi assinado em 1998 e entrou em vigor a partir de 2005. A COP 17, ocorrida em 2011 na África do Sul, lançou a Plataforma de Durban, que mapeou o caminho para um acordo global de redução dos gases de efeito estufa e criou um cronograma para

9. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), “History of the Convention”, *Unfccc.int*, 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/443ap6ur>, acesso em: 10 jun. 2021.

10. European Commission, “UNFCCC: United Nations Framework Convention on Climate Change”, *Knowledge4Policy*, 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/fzyzvxt9>, acesso em: 10 jun. 2021.

a criação de um instrumento legal vinculante até 2015. Destaca-se ainda que a Emenda de Doha, concebida na COP 18, realizada em 2012 no Catar, estendeu o Protocolo de Kyoto até o ano de 2020.

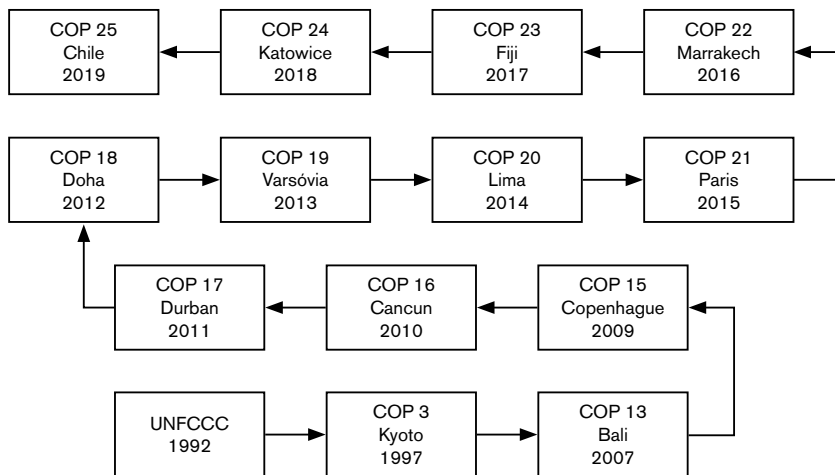


FIGURA 1: Principais cúpulas climáticas (1992-2019).

Fonte: As autoras, 2021.

O Acordo de Paris surgiu como um pacto com força legal e com elementos que possibilitaram a construção de uma estratégia mundial de luta contra as mudanças climáticas para o período posterior ao ano de 2020. Baseia-se no uso das INDCs que registram os principais compromissos e contribuições de cada país para que se alcancem as metas a longo prazo de manter a temperatura terrestre em não mais que 2 acima dos níveis pré-industriais e de empreender esforços para limitar o aumento da temperatura em 1,5 acima dos níveis pré-industriais¹¹. À primeira vista, o uso de metas autoinduzidas pode apresentar incertezas em relação à abordagem tradicio-

11. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), *Adoption of the Paris Agreement*, Paris, 2015 (Report n. FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1), disponível em: <https://tinyurl.com/bm759svs>, acesso em: 10 jun. 2021.

nal de metas explícitas e juridicamente vinculativas de redução de emissões. Contudo, o que se observa é que a grande maioria dos países se engajou no Acordo de Paris apresentando suas INDCs, expressando a relevância da adoção do uso de ferramentas domésticas de mitigação desses impactos.

Na análise da governança internacional, o Acordo de Paris traz mudanças relevantes para os países da América Latina, uma vez que resgata o princípio de responsabilidade comum, mas diferenciada, ao mesmo tempo que não divide o mundo em dois grandes polos. Assim, ainda que o peso da responsabilidade de lidar com as questões climáticas não recaia exclusivamente sobre os ditos países desenvolvidos, o acordo estipula a responsabilidade de cada parte conforme sua parcela de “culpabilidade” e capacidade de contribuição¹².

Especificamente a COP 24, realizada em 2018 em Katowice, Polônia, ocasionou avanços importantes com a aprovação do livro de regras do Acordo de Paris. O documento tornou operacionais e comparáveis compromissos distintos ao estabelecer a governança de cumprimento do acordo por meio de desenvolvimento de metodologia de diagnóstico, reforço da adaptação e transferência de tecnologias e promoção de negociações com o objetivo de auxiliar o financiamento climático para o ano de 2025¹³.

O enfraquecimento do multilateralismo, percebido especialmente nas ações dos últimos anos do governo dos Estados Unidos, torna-se preocupante no que concerne à adoção das medidas previstas no Acordo de Paris e similares. O mesmo se percebe com os abalos recentes da União Europeia (UE) após o Brexit, a saída do Reino Unido do bloco europeu. Todos esses eventos e outros geram consequências diretas e indiretas para a América Latina¹⁴. Contudo, a recente movimentação do atual presidente

12. Maria Clara de Jesus Maniçoba Balduino, “O Acordo de Paris e a Mudança Paradigmática de Aplicação do Princípio da Responsabilidade Comum, porém Diferenciada”, *Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos*, vol. 13, n. 1, pp. 172-188, jan.-jul. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/6zzhw966>, acesso em: 10 jun. 2021.

13. Kirsten E. H. Jenkins, “Implementing Just Transition after COP24”, *Climate Strategies*, jan. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/fpf2kbx4>, acesso em: 10 jun. 2021.

14. José Antonio Ocampo, “América Latina y la Agenda Económica Global”, em Enrique García (coord.), *Desenvolvimento e Cooperação na América Latina: A Urgência de uma Estratégia Renovada*, orgs. Wagner Pinheiro Pereira e Beatriz Muriel, São Paulo, Edusp, 2020, pp. 127-157.

dos Estados Unidos, Joe Biden, de retornar ao Acordo de Paris tem sinalizado mudanças importantes no alinhamento global climático.

Além disso, o alinhamento das agendas internacionais em prol do tema coloca em evidência o debate sobre justiça climática, especialmente no que se refere aos países do Sul global. Destaca-se que todos os vinte países participantes da América Latina submeteram suas contribuições nacionais para colaborar com a mitigação de suas emissões de gases de efeito estufa (ver tabelas 2 e 3).

TABELA 2: Emissões dos países da América Latina e percentual de mudança esperado (2010-2030)

País	Emissões per capita em 2030 (t CO₂/eq.)	Percentual da mudança entre 2010-2030
Argentina	8,2	- 3%
Bolívia	11,6	+ 49%
Brasil	5,2	+ 4%
Chile	6,6	+ 18%
Colômbia	2,1	- 49%
Costa Rica	1,7	- 46%
Cuba	7	+ 58%
Equador	2,4	- 39%
El Salvador	2,7	+ 36%
Guatemala	2,1	+ 15%
Haiti	1,4	+ 47%
Honduras	2,9	+ 30%
México	4,1	- 29%
Nicarágua	2,7	+ 1%
Panamá	4,3	+ 13%
Paraguai	36,7	+ 403%
Peru	1,9	- 45%
República Dominicana	3,1	- 2%
Uruguai	9,1	- 18%
Venezuela	10,5	+ 14%

Nota: valores retirados das INDCs de cada país.

Fonte: United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), *NDC Registry (Interim)*, Berlim, 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/4c83ruyn>, acesso em: 10 jun. 2021.

TABELA 3: *Países da América Latina e sua posição no ranking mundial de emissões (2010-2030)*

País	Posição no ranking global de emissões em 2010	Posição no ranking global de emissões em 2030
Argentina	27	28
Bolívia	64	47
Brasil	7	6
Chile	55	50
Colômbia	38	57
Costa Rica	124	149
Cuba	82	72
Equador	77	98
El Salvador	137	133
Guatemala	108	99
Haiti	139	134
Honduras	122	117
México	12	16
Nicarágua	123	129
Panamá	127	125
Paraguai	85	37
Peru	53	80
República Dominicana	97	106
Uruguai	90	110
Venezuela	33	29

Fonte: United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), *NDC Registry (Interim)*, Berlim, 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/4c83ruyn>, acesso em: 10 jun. 2021.

Por fim, é importante compreender que o Acordo de Paris representa um marco na negociação internacional por sua maior flexibilidade, sendo, portanto, uma abordagem mais justa com os países em desenvolvimento. Parte importante da cooperação internacional decorre da disponibilidade e do interesse de todas as partes em contribuir conforme suas condições. Desse modo, um contexto global que favoreça o multilateralismo é mais propício para que se alcancem as metas propostas no Acordo de Paris e similares.

Transição energética na América Latina

Uma das soluções adotadas para a redução de emissões de gases de efeito estufa é a transição do uso de energias fósseis para energias renováveis, denominada transição energética em larga escala¹⁵. Tratar desse tópico, contudo, se mostra mais complexo quando o cenário em questão é o dos países em desenvolvimento, pois é preciso dimensionar os delicados balanços entre possibilidades reais, disponibilidade econômico-social e desigualdades estruturais. Ao longo da história, as transições energéticas afetaram setores específicos do consumo de energia e impuseram mudanças tanto a produtores como a consumidores finais. Essas transições implicam um conjunto de transformações tecnológicas, econômicas, institucionais e culturais que alteram os *mixes* energéticos explorados e seus respectivos usos finais de energia.

Desse modo, é habitual que a transição energética seja pensada por meio da implementação do uso de políticas públicas eficazes a curto e longo prazos e também estratégias governamentais para adoção de medidas de descarbonização que, inclusive, contribuam de maneira significativa para a preservação do meio ambiente. Nesse sentido, é possível explorar a dimensão da cooperação internacional, mencionando o que se fez (e o que poderia ser feito) nesse nível para auxiliar a América Latina a efetuar sua transição energética gradativamente com maior efetividade.

Atualmente, indicadores de que a transição energética já está ocorrendo e pode ser observada em escala global (por exemplo, energia eólica e solar, captura e armazenamento de carbono, carros elétricos) têm transformado gradativamente valores, tecnologias e comportamentos culturais. Assim, a humanidade como um todo está em busca de soluções energéticas novas (definitivas, sustentáveis e transitórias) que possibilitem a transição para uma economia de baixo carbono.

O acréscimo no uso de energias renováveis na matriz elétrica, por exemplo, pode auxiliar no incremento da segurança energética da Amé-

15. Valacal Smil, *Energy Transitions: History, Requirements, Prospects*, Santa Barbara, Praeger / ABC-Clio, 2010, p. 178.

rica Latina. Contudo, é importante considerar que existem muitas forças econômicas globais e disposições locais atuando sobre os rumos desse cenário¹⁶. A falta de *know-how* das tecnologias renováveis, os altos custos e a falta de regulações e políticas públicas eficientes tornam esse processo de transição lento para que se alcancem as metas que os países se comprometeram a realizar. Nesse sentido, um olhar mais crítico em relação aos caminhos de governabilidade que a América Latina vem seguindo, inclusive ambiental, acaba por impactar diretamente o que se propõe como meta e o que a política e a economia do país suportam em termos de uma transição rápida e urgente.

O processo de transição energética tem se colocado à frente de várias questões que envolvem desde inovação até digitalização, democratização, descarbonização e descentralização. O tópico da descarbonização se destaca pela urgência ao tratar diretamente do tópico de alterações climáticas. Nesse sentido, para a confluência na redução de emissões de gases de efeito estufa, considera-se aqui transição energética como o processo de mudança de uma matriz predominantemente marcada pelo uso de combustíveis fósseis para uma matriz energética sustentável. Com isso, como parte do alcance das metas propostas por acordos internacionais, a redução de emissões está associada a vários elementos que definem os rumos do grau de transição incorporados por um país, os quais podem ser seguidos por diferentes frentes que se complementam, como validação de políticas públicas, governabilidade ambiental e papel atuante de instituições e atores sociais.

Além disso, a variabilidade histórica e geográfica faz que as matrizes energéticas dos países pertencentes à América Latina sejam das mais diversas. Os empecilhos dos países para agir de forma mais direta e rápida para uma transição energética de substituição dos fósseis pelas renováveis concentram-se, também, na questão dos recursos naturais presentes em

16. Cindy Viviescas *et al.*, “Contribution of Variable Renewable Energy to Increase Energy Security in Latin America: Complementarity and Climate Change Impacts on Wind and Solar Resources”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 113, artigo 109232, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/7rcz5muv>, acesso em: 10 jun. 2021.

cada país. De maneira geral, a presença de recursos naturais na América Latina resultou em alguns efeitos estruturais negativos e de dependência, lógica também verificável no setor energético¹⁷. Esse fator tende a dominar as escolhas energéticas locais e as condições como geopolítica e segurança energética, as quais interferem decisivamente na economia do país, ocasionando um efeito cascata no processo político decisório. Logo, a transição energética precisa ser incorporada não apenas como um conceito/tema a ser aplicado globalmente mas também como forma de agenda governamental.

Portanto, o processo de transição energética depara-se com inúmeras barreiras e desafios que condizem muito com a realidade singular dos países. Como perspectiva, o aumento da proporção de energias renováveis na América Latina tende a reduzir de maneira substancial as emissões de dióxido de carbono, contribuindo com a mitigação da degradação ambiental e os impactos diretos na saúde, por exemplo. Contudo, percebe-se ainda que o crescimento econômico dos países da América Latina está intensamente associado e dependente do uso de combustíveis fósseis¹⁸.

Alguns pontos devem ser vistos como perspectivas a serem seguidas nesse cenário: tanto o incremento da eficiência energética como as discussões acerca da necessidade de redução de consumo podem gerar benefícios para esses países, os quais concentram seus esforços na mitigação das emissões de gases de efeito estufa. Destaca-se, por fim, que a implementação adjunta do uso de renováveis e o aumento da eficiência energética são particularmente importantes para países com maiores números de emissão, como México, Brasil, Argentina e Venezuela¹⁹.

17. José Antonio Ocampo, “Commodity-led Development in Latin America”, em Gilles Carbonnier, Humberto Campodónico e Sergio Tezanos Vázquez (orgs.), *Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America*, Leiden/Boston, Brill Nijhoff, 2017, pp. 51-76 (International Development Policy, 9), disponível em: <https://tinyurl.com/tn5uxj5s>, acesso em: 10 jun. 2021.

18. Matheus Koengkan e José Alberto Fuinhas, “Exploring the Effect of the Renewable Energy Transition on CO₂ Emissions of Latin American & Caribbean Countries”, *International Journal of Sustainable Energy*, vol. 39, n. 6, pp. 515-538, 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/kb8bf8wd>, acesso em: 10 jun. 2021.

19. Claudia Sheinbaum-Pardo e Belizsa J. Ruiz, “Energy Context in Latin America”, *Energy*, vol.

A evolução adequada de uma transição energética deve visar não apenas a uma redução de emissões como também a uma busca por soluções justas para as populações vulneráveis. Desse modo, o incremento de renováveis na matriz energética local não deve ser a única preocupação, precisa-se verificar também em quais condições essa introdução ocorrerá de maneira sustentável. Debates acerca da necessidade de redução de consumo permeiam cada vez mais a discussão energética, considerando que se evidencia com a aproximação da exaustão dos recursos naturais e do caráter exploratório de forma massiva. A inviabilidade de manter os padrões de consumo atuais, que tendem a se intensificar, é uma questão que precisa ser repensada e que interfere em mudanças de comportamento e de padrões culturais. Nesse sentido, a América Latina tem e deve ter interesse particular nesse cenário, especialmente por sua posição na economia global.

Dessa forma, a discussão sobre a transição energética reforça a necessidade de um cenário global propício a essas mudanças que exigem maior flexibilização e um interesse geral. Torna-se indispensável pensar em uma transição energética latino-americana enquanto não se alterem os papéis desempenhados pelos países no âmbito internacional.

Efetividade das medidas tomadas

A estruturação e a flexibilidade do Acordo de Paris possibilitaram considerar com clareza as dificuldades encontradas por cada país latino-americano em atingir suas metas. Porém, apesar da adesão de metas bastante ambiciosas de alguns países, o quesito “cumprimento” é o principal desafio. A verificação da efetividade real das medidas tomadas torna-se o próximo passo de discussão por meio de um procedimento complexo dependente do porquê das variáveis escolhidas e do estudo de tendências. Ao mesmo tempo, depara-se com a sagacidade de acordos internacionais em unir

40, n. 1, pp. 39-46, abr. 2012, disponível em: <https://tinyurl.com/4p5b759y>, acesso em: 10 jun. 2021.

países com diferenças sociais, políticas e econômicas tão expressivas no intuito de um único objetivo em comum.

Sugere-se, assim, o uso de políticas públicas que favoreçam a redução da dependência em relação ao uso de combustíveis fósseis e que possam servir de ferramenta para acelerar a transição energética e, com isso, obter a redução das emissões de gases de efeito estufa. Para que um país latino-americano consiga cumprir sua parcela de mitigação de emissões em escala internacional, é preciso que se atue em escala nacional com base em ações governamentais direcionadas a caminhos do desenvolvimento local. Ademais, a efetividade das medidas propostas é dependente de uma regionalização adequada das metas expostas nas INDCs.

Por fim, o livro de regras do Acordo de Paris (COP 24) apresenta avanços importantes nesse sentido por disponibilizar diretrizes de funcionamento prático. O documento estabelece informações sobre como os países devem avaliar progressos, coletiva e individualmente, para que possam adequar suas metas a cada cinco anos de maneira a atingi-las a longo prazo. As diretrizes de avaliação da efetividade das metas precisam focar responsabilização, e o livro de regras do Acordo de Paris destaca três procedimentos importantes para tanto: modelo aprimorado de transparência, processo de balanço global e montagem de um comitê de especialistas.

Considerações finais

Diante da complexidade de pensar as questões climáticas direcionadas ao contexto latino-americano, torna-se importante não se precipitar em falsas simetrias. Não é possível esperar dos países da América Latina os mesmos desempenhos e metas de países europeus, por exemplo, pois condições já expostas neste capítulo demonstram que vários fatores interferem nesse cenário, seja do ponto de vista da disponibilidade natural de recursos, seja do ponto de vista histórico, econômico, social e/ou político.

Ademais, a análise do contexto energético permite considerar que diversas populações sofrem diferentemente os efeitos das mudanças climáticas. O papel da transição energética e da cooperação internacional

deve gravitar em torno da busca por soluções justas para as populações mais vulneráveis. Nesse sentido, as populações mais suscetíveis abarcam populações humanas economicamente mais frágeis, a fauna e a flora do território latino-americano. Um olhar cuidadoso para a preservação dos ecossistemas locais compõe o cenário aqui analisado para evitar eventos climáticos extremos.

A transição energética depende de equilíbrios dinâmicos, de eventos internacionais e de um esforço conjunto entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. A pandemia causada pela covid-19 tem demonstrado importantes lições relacionadas à reciprocidade entre países e indica tendências de alteração nas formas de conduzir a transição energética. A quebra de paradigmas demonstrou que essa transição é possível, mas que ainda há lacunas a serem preenchidas por meio de ajuda mútua e organização internacional em torno de um objetivo comum de um mundo mais sustentável.

Outro aspecto relevante são mudanças políticas em países-chave nas emissões globais, como os Estados Unidos, que elegeram Joe Biden nas eleições de 2020. Biden tem uma atitude divergente de Donald Trump, seu antecessor, em relação ao Acordo de Paris e prometeu assumir uma postura internacional de retomada dos compromissos climáticos. Resta saber de que forma a escolha dos Estados Unidos interfere nos países latino-americanos.

Com isso, investigar as questões climáticas na América Latina torna-se um processo cauteloso e complexo por causa de todos os atores e instituições envolvidas. Um processo que resulte em mitigação de emissões por implementação de fontes renováveis, mas que deixe de considerar o impacto social e econômico dessa escolha para populações vulneráveis apresenta falhas estruturais que podem ser supridas, por exemplo, por meio de uma fundamentada agenda governamental, conforme abordado neste capítulo.

Em conclusão, as perspectivas da transição energética e dos acordos internacionais mostram visões ricas sobre como lidar com as mudanças climáticas na América Latina. Se, por um lado, a transição energética fornece maneiras de mitigar esse problema, por outro, os acordos internacionais parecem sugerir como estabelecer essa solução. Em suma, tratar do tema de transição energética e mudanças climáticas de forma justa é alinhar e

possibilitar que os países da América Latina ocupem na dinâmica global um papel mais protagonista. Parte desse procedimento passa por ouvir não apenas interessados políticos e técnicos como também as demandas das populações que tendem a ser esquecidas nesses processos. Desse modo, a América Latina pode se afirmar com maior propriedade em um mundo que passa, intencionalmente ou não, por condições climáticas e sociais que devem mudar consideravelmente a regra do jogo político-econômico global nos próximos anos.

Soberania responsável e governança ambiental de bens públicos globais: o caso do Fundo Amazônia

CAROLINA STANGE AZEVEDO MOULIN¹

Introdução

Estratégias de redução de emissões provenientes de desmatamento e degradação florestal, considerando conservação dos estoques de carbono florestal, manejo sustentável de florestas e aumento dos estoques de carbono florestal, referidas na literatura de governança ambiental pela sigla REDD+, são ações articuladas pela Conferência das Partes (COP), órgão supremo da Convenção-quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC; do inglês, United Nations Framework Convention on Climate Change), que têm como objetivo recompensar financeiramente os países em desenvolvimento por seus resultados relacionados a redução de emissões de gases de efeito estufa e aumento de estoques de carbono florestal. As duas principais inovações da arquitetura internacional de finanças climáticas estruturada em torno dos mecanismos de REDD+ são a lógica de pagamento por *performance* e a discricionariedade nacional na distribuição dos benefícios: a transferência de recursos é vinculada à comprovação *ex ante* de resultados; entretanto, a destinação interna dos recursos é decidida pelos Estados².

1. Doutoranda na Faculdade de Direito (FD) da Universidade de São Paulo (USP) e pesquisadora integrante do grupo de pesquisa do Centro Ibero-americano (Ciba), responsável pela gestão da Cátedra José Bonifácio, também da USP.
2. Brasil, Ministério do Meio Ambiente (MMA), “O que é REDD+”, *REDD+ Brasil*, Brasília, 4 jul. 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/2jxnj6u5>, acesso em: 10 jun. 2021.

O Fundo Amazônia é o principal instrumento de financiamento baseado em compensação por resultados de REDD+ implementado no Brasil. Criado pelo decreto n. 6 527, de 1º de agosto de 2008³, e operacionalizado a partir de 2009, o fundo é uma conta específica, mantida no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para a qual é destinado o valor das doações recebidas em espécie para realização de aplicações não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal. Em dez anos de existência, o Fundo Amazônia captou 3,4 bilhões de reais, dos quais 93,8% foram doados pelo governo da Noruega, 5,7% vieram do governo da Alemanha e 0,5% foi cedido pela Petrobras. Reunia em sua carteira 103 projetos apoiados⁴, representando a maior iniciativa de REDD+ da história em valor monetário captado⁵.

Em 28 de junho de 2019, as duas instâncias que estruturavam a governança do fundo, o Comitê Orientador do Fundo Amazônia (Cofa) e o Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA) – ambos formados por representantes do governo federal, dos governos estaduais que compõem a região da Amazônia Legal e da sociedade civil –, foram extintas pelo decreto n. 9 759, de 11 de abril de 2019⁶, que extinguiu todos os colegiados

3. Brasil, decreto n. 6 527, de 1º de agosto de 2008, disponível em: <https://tinyurl.com/j39h5kw2>, acesso em: 10 jun. 2021.
4. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), *Fundo Amazônia: Relatório de Atividades – 2019*, Brasília, BNDES, 2019, pp. 5-6, disponível em: <https://tinyurl.com/6f3wdv3y>, acesso em: 6 jun. 2021.
5. Juliano Correa, Richard van der Hoff e Raoni Rajão, “Amazon Fund 10 Years Later: Lessons from the World’s Largest REDD+ Program”, *Forests*, vol. 10, n. 272, pp. 1-20, 2019 (cf. p. 8), disponível em: <https://tinyurl.com/kpwnxw7h>, acesso em: 10 jun. 2021.
6. Brasil, decreto n. 9 759, de 11 de abril de 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/3n9nuzj2>, acesso em: 10 jun. 2021. A inconstitucionalidade desse decreto é arguida perante o Supremo Tribunal Federal (STF) na ação direta de inconstitucionalidade (ADI) n. 6 121, pendente de julgamento de mérito final. Decisão liminar concedida nos autos da ação suspendeu parcialmente a eficácia do decreto para afastar, até o exame definitivo, a extinção, por ato unilateralmente editado pelo chefe do Executivo, de colegiado cuja existência encontre menção em lei em sentido formal, hipótese à qual não se subsume os colegiados de Cofa e CTFA, que não são mencionados em lei formal, mas apenas no decreto de criação do Fundo Amazônia. A inconstitucionalidade da paralisação do fundo foi arguida em ação apartada, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO) n. 59.

da administração pública federal, pelo decreto n. 10 223, de 5 de fevereiro de 2020⁷, que expressamente extinguiu o Cofa e o CTFA, e pelo decreto n. 10 144, de 28 de novembro de 2019⁸, que revogou os procedimentos de emissão de diploma pelo BNDES e de atestação de redução de gases de efeito estufa pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e instituiu um novo protocolo centralizado na Comissão Nacional para REDD+. A desarticulação da governança do Fundo Amazônia levou os governos da Noruega e da Alemanha a anunciar, em agosto de 2019, a suspensão das doações destinadas ao instrumento. O governo federal brasileiro, até o momento, não definiu qual será a nova instância de governança para o fundo.

Posto isso, este capítulo tem como objetivo responder à seguinte pergunta: que condições possibilitaram que a disputa entre narrativas sobre a efetividade do Fundo Amazônia resultasse em sua desarticulação?

A literatura existente sobre o Fundo Amazônia, além de não contemplar temporalmente as consequências da recente extinção de seus órgãos de governança, adota preponderantemente uma abordagem voltada à avaliação da efetividade do instrumento, de forma a complementar, mediante identificação e mensuração de causas e efeitos, as análises de impacto levadas a cabo pelo governo brasileiro⁹. Dessa forma, ao adotar

7. Brasil, decreto n. 10 223, de 5 de fevereiro de 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/mkj6hxm9>, acesso em: 10 jun. 2021.
8. Brasil, decreto n. 10 144, de 28 de novembro de 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/rwx53e3>, acesso em: 10 jun. 2021.
9. Jacques Marcovitch aponta como principais fragilidades do fundo: o tamanho da composição do Cofa, considerada “hipertrofiada”, e a subutilização do CTFA; a não utilização de todo o potencial de investimento, considerando baixo o valor de desembolso em relação ao total de recursos captados; o excesso de documentação exigida dos projetos, o que resulta em um prazo de consulta até a contratação de 250 dias em média; a distância da localização da equipe técnica, sediada no Rio de Janeiro, da região amazônica; e a concentração do BNDES nas ações financeiras e operacionais do fundo. Cf. Jacques Marcovitch, “Amazônia e Cooperação Internacional”, em Ricardo Lagos (coord.), *A América Latina no Mundo: Desenvolvimento Regional e Governança Internacional*, orgs. Mireya Dávila e Fabíola Wüst Zibetti, São Paulo, Edusp, 2013, pp. 72-79. Marcovitch e Vanessa Cuzziol Pinsky enfatizam a viabilidade da cooperação internacional com os governos norueguês e alemão para a implementação de iniciativas REDD+ e chamam a atenção para a falta de qualificação do pessoal do BNDES para opinar acerca de propostas de investimento não reembolsáveis. Cf. Jacques Marcovitch e Vanessa Cuzziol Pinsky, “Amazon Fund: Financing Deforestation Avoidance”, *Revista de Administração*, vol. 49, n. 2,

uma abordagem orientada a compreensão e interpretação de relações de sentido entre conceitos fundamentais subjacentes à controvérsia sobre a efetividade e subsequente desarticulação do Fundo Amazônia, este texto tem o potencial de suprir lacunas na literatura e contribuir para o avanço do conhecimento científico na área de governança climática.

O capítulo se estrutura da seguinte forma: na segunda seção, há a consolidação do marco teórico com base nos conceitos de soberania responsável e ampliação do espaço político de José Antonio Ocampo, expandidos aos conceitos de razão pública de John Rawls e de autoasserção restrita de Hans Lindahl. Na terceira seção, por meio das lentes teóricas construídas na seção anterior, são interpretadas a controvérsia entre narrativas acerca da efetividade da lógica de pagamento por *performance* e da discricionariedade nacional na distribuição dos benefícios e a subsequente paralisação do Fundo Amazônia. São analisadas como fontes: as declarações proferidas por representantes oficiais dos governos brasileiro, norueguês e alemão sobre a desarticulação da governança do fundo; os decretos n. 9 759, n. 10 223 e n. 10 144; a decisão liminar proferida nos autos da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) n. 6 121¹⁰; e a transcrição da audiência pública convocada em razão da ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO) n. 59¹¹. Na quarta seção, são apresentadas as conclusões.

pp. 280-290, 2014 (cf. p. 289), disponível em: <https://tinyurl.com/u6mczdbh>, acesso em: 10 jun. 2021. Richard van der Hoff, Raoni Rajão e Pieter Leroy trazem à luz duas divergências interpretativas entre Noruega e Alemanha, países doadores, e o Brasil, país receptor: a base temporal para cálculo dos resultados a serem financiados e a forma de mensuração dos impactos diretos do fundo na redução de emissões. Cf. Richard van der Hoff, Raoni Rajão e Pieter Leroy, “Clashing Interpretations of REDD+ ‘Results’ in the Amazon Fund”, *Climatic Change*, vol. 150, pp. 433-445, 2018 (cf. pp. 442-443), disponível em: <https://tinyurl.com/68ex65ka>, acesso em: 10 jun. 2021.

10. Brasil, Supremo Tribunal Federal (STF), ação direta de inconstitucionalidade n. 6 121, disponível em: <https://tinyurl.com/rn6hcfsh>, acesso em: 10 jun. 2021.

11. Brasil, Supremo Tribunal Federal (STF), *Transcrições da Audiência Pública: ADO 59 – Funcionamento do Fundo Amazônia e Implementação de Políticas Públicas em Matéria Ambiental (Ministra-relatora Rosa Weber)*, Brasília, Supremo Tribunal Federal (STF)/Secretaria Judiciária (SEJ)/Coordenadoria de Processamento Final (Cfin), 23 out. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/3yww2y54>, acesso em: 10 jun. 2021.

Soberania responsável e ampliação do espaço político

A tipologia proposta por Ocampo¹² para a cooperação internacional inclui três objetivos básicos: a provisão de bens públicos mundiais para gerir a interdependência entre os países; a provisão de bens sociais universais (normas e critérios sociais comuns e um nível mínimo de serviços sociais a todos os cidadãos do mundo); e a promoção da cooperação para o desenvolvimento orientada a reduzir as desigualdades internacionais. Bens públicos, objeto do primeiro tipo de cooperação internacional, definem-se, segundo Inge Kaul e Donald Blondin¹³, como bens não excludentes, cujos custos e benefícios são compartilhados por todos. Os custos e os benefícios atrelados ao consumo de um bem público podem ter alcance temporal (uma ou várias gerações) e geográfico distinto (local, nacional, regional ou global). Bens públicos mundiais, portanto, são bens cujos efeitos “têm um alcance praticamente universal ou podem afetar a todos, em qualquer lugar”¹⁴, compreendidos de forma ampla, de modo a abranger “bens com externalidades significativas, o patrimônio mundial e a infraestrutura”¹⁵. Adotando-se esse esquema teórico, o bioma Amazônia, cujo núcleo central foi declarado patrimônio natural da humanidade em 2003¹⁶, caracteriza-se como um bem público mundial, cuja provisão corresponde à primeira forma de cooperação internacional e garante a gestão da interdependência entre os países.

12. José Antonio Ocampo, “La Gobernanza Económica y Social y el Sistema de las Naciones Unidas”, em José Antonio Ocampo, *Gobernanza Global y Desarrollo: Nuevos Desafíos y Prioridades de la Cooperación Internacional*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2015a, p. 65, disponível em: <https://tinyurl.com/m53xpjzp>, acesso em: 10 jun. 2021.
13. Inge Kaul e Donald Blondin, “Los Bienes Públicos Globales y las Naciones Unidas”, em José Antonio Ocampo, *Gobernanza Global y Desarrollo: Nuevos Desafíos y Prioridades de la Cooperación Internacional*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2015, pp. 71-114, disponível em: <https://tinyurl.com/m53xpjzp>, acesso em: 10 jun. 2021.
14. *Idem*, p. 77 (tradução nossa).
15. José Antonio Ocampo, *op. cit.*, 2015a, p. 37 (tradução nossa).
16. Brasil, Ministério do Meio Ambiente (MMA), “Novo Sítio do Patrimônio Natural da Humanidade Inclui Áreas de Conservação”, *Gov.br*, 3 jul. 2003, disponível em: <https://tinyurl.com/udbbk8dh>, acesso em: 10 jun. 2021.

Ainda segundo Ocampo, o atingimento do primeiro objetivo exigiria a adoção de um conceito de soberania responsável, “definida como aquela que se exerce em pleno respeito pela soberania dos demais”¹⁷. A noção de soberania responsável busca “forjar consensos globais que rompam o paradoxo da soberania”, evitando que os governos nacionais, ao agarrarem-se a concepções convencionais de soberania que minam a cooperação internacional em áreas onde existe forte interdependência, debilizem “concretamente sua capacidade de formular políticas. E, por consequência, terminem por carcomer a própria soberania que tentam proteger”¹⁸. O problema básico de todas as formas de cooperação internacional, afirma o autor, é “o contraste entre a globalização e a esfera nacional (inclusive local) da política”, que “dá lugar à razão instável que existe entre a globalização e os Estados-nação”¹⁹. Particularmente em relação à governança de bens públicos mundiais, o desafio central é “fazer com que os Estados voltem a participar”, o que, circunscrito à questão ambiental, exige que “os hábitos de vida e as matrizes de produção dos países desenvolvidos e os setores de alto rendimento dos países em desenvolvimento [mudem] para garantir um caminho de crescimento e desenvolvimento sustentável”²⁰.

Já a consecução do segundo e do terceiro objetivos da cooperação internacional, diferentemente da gestão de bens públicos mundiais que demanda o conceito de soberania responsável, permitiria, de acordo com Ocampo, a manutenção do “conceito tradicional de soberania, ainda que sujeito ao compromisso de aderir a normas e padrões acordados em escala mundial”²¹. Desse modo, a estratégia a ser adotada em termos de cooperação internacional para tornar ótima a provisão de bens sociais universais e reduzir as desigualdades entre as nações “deveria voltar-se a aumentar o

17. José Antonio Ocampo, *op. cit.*, 2015a, p. 39 (tradução nossa).

18. *Idem*, “Introducción: Gobernanza Global y Desarrollo – Una Comprensión Cabal de las Instituciones y las Prioridades”, em José Antonio Ocampo, *Gobernanza Global y Desarrollo: Nuevos Desafíos y Prioridades de la Cooperación Internacional*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2015b, pp. 17-18 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/m53xpjzp>, acesso em: 10 jun. 2021.

19. *Idem*, *op. cit.*, 2015a, p. 39 (tradução nossa).

20. *Idem*, *op. cit.*, 2015b, pp. 18 e 20 (tradução nossa).

21. *Idem*, *op. cit.*, 2015a, p. 65 (tradução nossa).

espaço político dos países”²², cujos governos nacionais, em essência, ainda têm a responsabilidade pelo desenvolvimento sustentável²³.

O sentido da noção avançada por Ocampo de ampliação do espaço político dos países pode ser expandido e densificado com recurso à ideia de razão pública teorizada por Rawls. Pertencente “à concepção de uma sociedade democrática constitucional bem ordenada”, a ideia rawlsiana de razão pública se fundamenta no “fato de o pluralismo razoável – o fato de que uma pluralidade de doutrinas compreensivas razoáveis conflitantes, religiosas, filosóficas e morais, é o resultado normal de sua cultura de instituições livres”²⁴. Percebendo “que não conseguem atingir um acordo nem se aproximar de entendimento mútuo na base de suas doutrinas compreensivas irreconciliáveis”, os cidadãos de uma democracia “precisam considerar que tipos de razões podem razoavelmente dar uns aos outros quando questões políticas fundamentais estão em jogo”²⁵.

Três tipos de conflitos, segundo Rawls, derivam do pluralismo razoável e separam os cidadãos: “aqueles derivados de doutrinas compreensivas irreconciliáveis; aqueles derivados de diferenças em *status*, posição de classe, ou ocupação, ou de diferenças em etnia, gênero ou raça; e, finalmente, aqueles derivados dos ônus do juízo”²⁶, que envolvem divergências no julgamento de “equilíbrio entre diferentes tipos de evidências e valores”²⁷. Ao propor diretrizes de indagação, princípios de argumentação e regras de evidência²⁸ que permitam determinar o razoável, a ideia de razão pública pretende dar conta do primeiro e do terceiro tipos de conflito²⁹.

A ideia de razão pública tem uma estrutura definida em cinco aspectos:

22. *Idem*, p. 40 (tradução nossa).

23. *Idem*, *op. cit.*, 2015b, p. 14 (tradução nossa).

24. John Rawls, “The Idea of Public Reason Revisited”, *The University of Chicago Law Review*, vol. 64, n. 3, pp. 765-807, 1997 (cf. p. 765) (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/sehjbv4>, acesso em: 10 jun. 2021.

25. *Idem*, p. 766 (tradução nossa).

26. *Idem*, pp. 804-805 (tradução nossa).

27. *Idem*, p. 805 (tradução nossa).

28. John Rawls, *Political Liberalism*, Nova York, Columbia University Press, 1996, p. 224.

29. *Idem*, *op. cit.*, p. 805, 1997.

(1) as questões políticas fundamentais às quais se aplica; (2) as pessoas às quais se aplica (oficiais do governo e candidatos a um cargo público); (3) seu conteúdo como dado por uma família de concepções políticas de justiça razoáveis; (4) a aplicação dessas concepções em discussões de normas coercitivas a serem promulgadas na forma de direito legítimo para um povo democrático; e (5) cidadãos monitorando que os princípios derivados de suas concepções de justiça satisfazem o critério de reciprocidade³⁰.

A ideia de razão pública não se aplica, todavia, a todas as discussões políticas de questões fundamentais, mas apenas a discussões que se dão no fórum público político, arena que pode ser dividida em três partes: o discurso dos juízes em suas decisões, sobretudo juízes de uma suprema corte; o discurso de oficiais do governo, particularmente chefes do Executivo e legisladores; e o discurso de candidatos a um cargo público e seus coordenadores de campanha, especialmente em sua oratória pública, plataformas partidárias e declarações políticas³¹.

O ideal da razão pública é realizado quando juízes, legisladores, chefes do Executivo e outros oficiais do governo, assim como candidatos a um cargo público, “agem segundo a ideia de razão pública e explicam para os outros cidadãos as razões para apoiar posições políticas fundamentais em termos da concepção política de justiça que consideram mais razoável”³². Cidadãos comuns satisfazem o ideal de razão pública quando fazem o que podem para manter os governantes devotados a ela.

O significado do conceito de soberania responsável empregado por Ocampo, por sua vez, pode ser dilatado e aprofundado com base na noção de autoasserção coletiva restrita desenvolvida por Lindahl. O modelo teórico desse autor conceptualiza ordens jurídicas e políticas, independentemente de sua escala (local, nacional, regional ou global), como espécies de ações coletivas mediadas por uma autoridade institucionalizada³³.

30. *Idem*, p. 767 (tradução nossa).

31. *Idem*, p. 768.

32. *Idem*, p. 769 (tradução nossa).

33. Hans Lindahl, *Authority and Globalisation of Inclusion and Exclusion*, Cambridge (Reino Unido), Cambridge University Press, 2018, pp. 49-53.

Na linguagem da equipagem conceitual de Lindahl, poder é “a capacidade de representar um coletivo, isto é, a capacidade de articular o ponto de agir coletivo (transcendência) de modo a comandar ampla obediência e estruturar a interação daqueles aos quais a articulação é endereçada (imanência)”³⁴; já autoridade é a capacidade de regular a agência dos participantes para a realização do ponto de agir coletivo³⁵. Ponto de agir coletivo significa “a cinesura a partir da qual as relações sociais aparecem como legíveis para os participantes em termos de como eles devem se relacionar uns com os outros para se engajar de forma bem-sucedida na ação coletiva”³⁶.

Uma ordem jurídica é funcionalmente coerente se as autoridades encarregadas de articular, monitorar e sustentar a ação coletiva são responsáveis umas às outras. Regular envolve três práticas: articulação, monitoramento e sustentação. Articulação engloba derivar uma regra do ponto de ação coletiva, recepcionar regras de outras ordens jurídicas e determinar o próprio ponto de ação coletiva, com base em critérios de inclusão e exclusão de possibilidades para a finalidade do agir. Monitoramento significa verificar constantemente a adequação do comportamento real dos agentes ao ponto do agir coletivo e se há necessidade de calibragem do ponto do agir coletivo a um contexto em mutação. Sustentação refere-se à sanção dos participantes que descumprem suas obrigações direcionadas e aos mecanismos de convencimento para o cumprimento voluntário das obrigações³⁷.

A legitimidade do poder e da autoridade responsáveis por articulação, monitoramento e sustentação do ponto de agir coletivo em uma ordem jurídica e política deriva, para Lindahl, de sua capacidade de assumir responsabilidade pelo reconhecimento assimétrico do outro. Uma vez que a resposta à pergunta sobre o que é ou deve ser a nossa ação coletiva exige a definição de limites e, assim, incontornavelmente exclui demandas, uma

34. *Idem*, p. 307 (tradução nossa).

35. *Idem*, p. 329.

36. *Idem*, p. 307 (tradução nossa).

37. *Idem*, pp. 52-53.

ética responsiva que forneça legitimidade à autoridade reguladora passa por uma “autoasserção coletiva restrita”. Ao mesmo tempo que afirma o conteúdo da finalidade do agir conjunto (dimensão assertiva), a autoridade reconhece que há um lado de fora, o outro, que deve ser assimetricamente “incluído (em nós) como um de nós de tal forma que também haja espaço para preservar o outro (em nós) como outro diferente de nós”³⁸ (dimensão restritiva). A assimetria na preservação do outro como diferente não destrói a possibilidade de reciprocidade no ato de reconhecimento. Ao contrário, “o ponto cego”, ou a irredutível opacidade do agir coletivo, “é a condição de possibilidade da reciprocidade”³⁹.

À luz dessas reflexões, propõe-se compreender a ampliação do espaço político dos países no contexto da disputa entre narrativas sobre o Fundo Amazônia como realização ou exercício da ideia de razão pública. Desse modo, visa-se verificar a aplicação de diretrizes de indagação, princípios de argumentação e regras de evidência que permitam gerar consenso sobre o que é razoável, sobre o que satisfaz ao critério de reciprocidade, em discussões sobre o Fundo Amazônia no fórum político público brasileiro por juízes, sobretudo os do Supremo Tribunal Federal (STF), chefes do Executivo e legisladores e o monitoramento dessa aplicação pelos cidadãos. A controvérsia acerca da efetividade do Fundo Amazônia é uma disputa que se encaixa no terceiro tipo de conflito identificado por Rawls, aquele derivado dos ônus do juízo, que envolve divergências no julgamento de equilíbrio entre diferentes tipos de evidências e valores e que pode ser limitado com base em diretrizes de indagação, princípios de argumentação e regras de evidência compartilhados por juízes, governantes, legisladores e cidadãos em discussões sobre questões políticas fundamentais no fórum político público.

Soberania responsável, no âmbito das discussões sobre os mecanismos de REDD+, pode ser lida como o reconhecimento, por um Estado-nação, nos atos de regulação do ponto de agir coletivo de sua ordem política e jurídica, de que demandas justificadas de outros Estados-nações devem ser

38. *Idem*, p. 346 (tradução nossa).

39. *Idem*, pp. 318-319 (tradução nossa).

levadas em consideração baseadas em critérios de reciprocidade assimétrica. Em outras palavras, a legitimidade da autoridade da ordem jurídica brasileira na articulação do ponto de agir coletivo circunscrito ao Fundo Amazônia depende da articulação de regras que permitam a inclusão, segundo Lindahl, do outro (em nós) como um de nós de modo a também preservar o outro (em nós) como outro diferente de nós⁴⁰.

Controvérsia sobre efetividade do Fundo Amazônia e sua desarticulação

A governança do Fundo Amazônia se estruturava, desde sua criação pelo decreto n. 6 527, em duas instâncias: o Cofa e o CTFA. O Cofa tinha por competência o estabelecimento de diretrizes e critérios de aplicação dos recursos e era formado por nove representantes do governo federal, um representante de cada um dos nove governos estaduais que compõem a região da Amazônia Legal e seis representantes da sociedade civil. Todas as deliberações do Cofa dependiam de aprovação por consenso entre os três segmentos. Ao CTFA competia atestar a redução efetiva de emissões de carbono oriundas de desmatamento por meio de metodologia de cálculo disciplinada pelo MMA. A comissão era composta de “seis especialistas de ilibada reputação e notório saber técnico e científico, designados pelo MMA após consulta ao Fórum Brasileiro de Mudança do Clima, para mandato de três anos, prorrogável uma vez por igual período”⁴¹. A atuação do BNDES voltava-se a captação de doações, emissão de diplomas reconhecendo a contribuição dos doadores ao fundo e contratação anual de serviços de auditoria externa.

Essa estrutura original do Fundo Amazônia, que atravessou incólume a transição do governo de Dilma Rousseff para o de Michel Temer, sofreu três grandes mudanças no governo de Jair Bolsonaro. Em abril de 2019, o

40. *Idem*, p. 346 (tradução nossa).

41. Brasil, decreto n. 6 527, de 1º de agosto de 2008, disponível em: <https://tinyurl.com/j39h5kw2>, acesso em: 10 jun. 2021.

decreto n. 9 759 extinguiu todos os “colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional” instituídos por “decreto, ato administrativo inferior a decreto, e ato de outro colegiado”, incluindo no conceito de colegiado “conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas, e qualquer outra denominação dada ao colegiado”⁴².

Em novembro de 2019, o decreto n. 10 144 revogou os artigos 2º e 3º do decreto n. 6 527, que previam as competências do BNDES e do CTFB no Fundo Amazônia, e instituiu a Comissão Nacional para REDD+, responsável por “coordenar a elaboração dos requisitos para o acesso a pagamentos por resultados de políticas e ações de REDD+ no Brasil”⁴³. A comissão é formada por cinco representantes do governo federal, um representante de órgãos estaduais de meio ambiente escolhido por sorteio e pelo secretário executivo do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima, como representante da sociedade civil; sua duração é o prazo de vigência das metas definidas nas contribuições nacionalmente determinadas para o Brasil no Acordo de Paris. As deliberações são aprovadas por maioria. A comissão pode instituir até três grupos de trabalho técnico que não podem ter mais de cinco membros nem duração superior a um ano. A secretaria executiva da comissão fica sob responsabilidade do MMA e tem competência para emissão de certificados dos pagamentos por resultados de REDD+, elaboração dos requisitos necessários para acessar pagamentos por resultados de REDD+ e registro da captação de recursos, entre outras atribuições.

Em 5 de fevereiro de 2020, por decisão liminar proferida na ADI n. 6 121, que suspendeu parcialmente a eficácia do decreto para afastar, até o exame definitivo, a extinção por ato unilateralmente editado pelo chefe do Executivo de colegiado cuja existência encontre menção em lei em sentido formal, foi promulgado o decreto n. 10 223. O ato extinguiu expressamente os artigos 4º, 5º e 6º do decreto n. 6 527, que previam as competências do Cofa.

42. Brasil, decreto n. 9 759, de 11 de abril de 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/3n9nuzj2>, acesso em: 10 jun. 2021

43. Brasil, decreto n. 10 144, de 28 de novembro de 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/rwx53e3>, acesso em: 10 jun. 2021.

As principais diferenças entre a estrutura de governança original do Fundo Amazônia vigente de 2008 a 2018 e o modelo regulatório instituído a partir de 2019 são, portanto, as seguintes: redução da participação da sociedade civil de um total de doze representantes para um único representante (ou nenhum representante, caso se leve em consideração que o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima é um órgão híbrido entre governo e sociedade civil e seu secretário executivo é nomeado pelo presidente da República); substituição da deliberação por consenso por deliberação por maioria; concentração das competências de coordenação geral, emissão de certificados e gestão de contratos de doação, outrora exercidas, respectivamente, por Cofa, CTFA e BNDES, em um único órgão, o MMA; transformação de uma estrutura de governança antes permanente em temporária, cuja comissão tem prazo de vigência limitado a 2025 ou 2030, marcos temporais das metas brasileiras no Acordo de Paris, e cujos grupos de trabalho técnico têm prazo limitado a um ano; e remoção da obrigatoriedade de contratação de auditoria externa.

O encadeamento de diretrizes de indagação, princípios de argumentação e regras de evidência que o governo federal pressupõe ao sustentar a legitimidade de mudanças na malha regulatória do Fundo Amazônia pode ser reconstruído com base nas declarações proferidas pelo ministro do Meio Ambiente Ricardo Aquino Salles na audiência pública convocada em razão da ADO n. 59, em outubro de 2020. A diretriz de indagação que orienta a abordagem do governo federal é formulada em termos de correlação entre o funcionamento do Fundo Amazônia e a redução do desmatamento no bioma:

[...] de 2012 para cá, [houve] o aumento continuado do desmatamento, em que pese a existência do Fundo Amazônia, a existência do PPCDAM [Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal] e a existência de outras questões como, por exemplo, o Deter [Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real] e o Prodes [Projeto de Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite].

Então, a indagação que nós fazíamos naquela altura era: o que não está dando certo, já no início de 2019, para justificar o que tem proporcionado o aumento do desmatamento, em que pese todos esses instrumentos?⁴⁴

O princípio de argumentação mobilizado para responder à diretriz de indagação da efetividade do Fundo Amazônia se apoia na hipótese do círculo vicioso entre pobreza e degradação ambiental:

[...] ao verificar isso, inexoravelmente, chegamos à conclusão [de] que temos [...] [um] território [...] que é certamente a região mais rica do Brasil sob o ponto de vista de recursos naturais, porém com uma população que vive com o pior índice de desenvolvimento humano do nosso País⁴⁵.

E tal população acaba sendo facilmente cooptada “por atividades ilegais, quer sejam de garimpo ilegal, roubo de madeira, grilagem de terra, dentre outras”⁴⁶. A solução para que a população pobre da Amazônia pare de desmatar, causa subjacente à remoção da vegetação nativa, segundo o princípio de argumentação desenvolvido pelo governo federal, seria, então, alterar o fundo para que ele passe a “apoiar pequenos e médios empreendedores e até grandes empreendimentos”, “aqueles que pudessem gerar o dinamismo econômico, o emprego, a renda e a prosperidade ligados à questão da biodiversidade da floresta”⁴⁷.

Entretanto, para que a inclusão de entidades com fins lucrativos na condição de elegíveis ao recebimento de doações não reembolsáveis pelo fundo pudesse ser viabilizada da maneira pretendida pelo governo federal, seria necessário, primeiro, reduzir o número de representantes da socie-

44. Ricardo Aquino Salles em Brasil, Supremo Tribunal Federal (STF), *Transcrições da Audiência Pública: ADO 59 – Funcionamento do Fundo Amazônia e Implementação de Políticas Públicas em Matéria Ambiental (Ministra-relatora Rosa Weber)*, Brasília, Supremo Tribunal Federal (STF)/Secretaria Judiciária (SEJ)/Coordenadoria de Processamento Final (Cfin), 23 out. 2020, p. 29, disponível em: <https://tinyurl.com/3yww2y54>, acesso em: 10 jun. 2021.

45. *Idem*, *ibidem*.

46. *Idem*, p. 39.

47. *Idem*, pp. 32 e 39.

dade civil e alterar o quórum de aprovação de deliberações do critério de unanimidade para o de maioria:

[...] E reformulado para que, apenas e tão somente os seguintes pontos: deixar de dividir o Cofa, o comitê orientador, em três grupos, como era antes, e unir, portanto, o número de cadeiras em condição de igualdade e não mais tendo obrigatoriedade de votação unânime, uma vez que, até pelo perfil da descrição dos fatos vindos dos autores desta ação, evidentemente, num comitê plural, em que certamente estariam ali presentes opositores do governo, não faria sentido que as decisões fossem tomadas como era outrora, em caráter unânime apenas, porque, provavelmente, essa unanimidade jamais seria alcançada *vis-à-vis* do que nós estamos vendo da autoria desta ação proposta⁴⁸.

Argumentos secundários utilizados pelo ministro do Meio Ambiente para fundamentar a afirmação de que o Fundo Amazônia, em sua estrutura anterior, não seria efetivo, versaram a respeito do “resultado bastante modesto” da remuneração de “estados e municípios para a implementação do CAR [Cadastro Ambiental Rural]”, “*vis-à-vis*, principalmente do volume de recursos que, para isso, foi empregado” e o “baixíssimo *accountability*” do volume de recursos não desprezível recebido por entidades do terceiro setor, “algumas com alguns bons resultados e muitas com praticamente nenhum resultado”⁴⁹. Os recursos destinados ao terceiro setor teriam exibido “prestações de contas de extrema fragilidade” e remunerado “profissionais que faziam parte de alguma dessas entidades com salários de dez, quinze, vinte, trinta mil reais numa região que tem o pior IDH [Índice de Desenvolvimento Humano] do Brasil”⁵⁰.

Não foram utilizadas pelo ministro Salles regras de evidência para comprovar a alegada desproporção entre os resultados alcançados pelos projetos e os valores doados àqueles voltados à implementação do CAR por entidades públicas. Tampouco foram apresentadas provas de que projetos

48. *Idem*, pp. 32-33.

49. *Idem*, p. 31.

50. *Idem*, pp. 30-31.

conduzidos pelo terceiro setor padecessem de irregularidades em suas prestações de contas ou administração irresponsável de seus recursos.

São diferentes as diretrizes de inferência, os princípios de julgamento e as regras de evidência que fundamentam a posição contrária à mudança das regras de governança do fundo, sustentada pelos governos da Noruega e da Alemanha e por parte das entidades públicas e do terceiro setor brasileiros. Em carta endereçada ao ministro Salles e datada de junho de 2019, os embaixadores da Noruega e da Alemanha, Nils Martin Gunneng e Georg Witschel, negaram que seus países tenham concordado com “quaisquer mudanças sobre a governança do Fundo” e elogiaram “os resultados alcançados pelo Brasil na redução do desmatamento e no desenvolvimento sustentável na Amazônia nos últimos quinze anos como uma inspiração para o mundo”. A estrutura de governança em três segmentos do Cofa foi considerada de acordo com “as melhores práticas globais para transparência governamental e participação democrática” e a “competência e independência do BNDES na gestão do Fundo” foi apontada como “fundamental”. Ainda afirmaram que “nenhuma auditoria financeira ou de impacto descobriu qualquer ato ilícito ou má administração dos recursos do Fundo” e reforçaram “a estabilidade e a transparência de arcabouços regulatórios e processos de tomada de decisão como o que instila a confiança necessária que permite a doadores e investidores continuar firmando esse tipo de investimento e parceria a longo prazo”⁵¹.

Os representantes do terceiro setor brasileiro que participaram da audiência pública convocada em razão da ADO n. 59 posicionaram-se de forma contrária à mudança das regras de governança do fundo, em consonância com os governos da Alemanha e da Noruega. Suas diretrizes de inferência, princípios de julgamento e regras de evidência podem ser reconstruídas com base nas falas de Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, especialista do Observatório do Clima e ex-presidente do Instituto Bra-

51. A carta pode ser consultada em: André Trigueiro, “Noruega e Alemanha se Posicionam contra a Proposta de Mudança do Governo para o Fundo Amazônia”, *GI*, 11 jun. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/2fythmbj>, acesso em: 10 jun. 2020 (tradução nossa).

sileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), e Raoni Rajão, professor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

A diretriz de inferência que orienta a posição do terceiro setor é a efetividade do mecanismo de REDD+, em sua estrutura original, de reduzir o desmatamento na Amazônia: “o fundo vem cumprindo seus objetivos”. O princípio de julgamento que sustenta essa correlação é a centralidade dos instrumentos de comando e controle na diminuição do desflorestamento. Segundo Rajão, “Apesar de haver uma retórica de que [*law enforcement*] não é efetiva, porque não se paga a multa, o fato é que [...] gera um efeito de dissuasão”, a ponto de se poder afirmar que o “aumento da capacidade de monitoramento e controle junto com as unidades de conservação foi o que reduziu o desmatamento”. As regras de evidência que comprovam a relevância da dissuasão como técnica de redução do desmatamento são lastreadas em um volumoso corpo de pesquisas estatísticas – “um grande número de estudos científicos” quantitativos – que demonstram uma correlação entre aumento do desmatamento e redução na fiscalização: “as áreas que tiveram maior salto no desmatamento, entre 2018 e 2019, foram exatamente as áreas dos municípios da Amazônia Legal que tiveram maior redução de comando e controle e maior redução no número de autos de infração”⁵².

Por fim, as regras de evidência que associam a estrutura de governança anterior do fundo ao aperfeiçoamento da fiscalização no bioma são explicitadas com base no seguinte encadeamento de fatos. O principal receptor de recursos do fundo em valor monetário é o Ibama, autarquia que exerce o poder de polícia ambiental e à qual compete executar ações referentes a fiscalização, monitoramento e controle ambiental⁵³. O Ibama tem três projetos financiados pelo fundo. Dois desses projetos asseguravam os dois contratos mais caros firmados pelo órgão: a locação de helicópteros e caminhonetes utilizados nas ações de fiscalização do desmatamento na Amazônia. Com a paralisação do fundo, os recursos para a locação dos

52. Raoni Rajão em Brasil, Supremo Tribunal Federal (STF), *op. cit.*, 23 out. 2020, pp. 290-292.

53. Brasil, portaria n. 4 396, de 10 de dezembro de 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/5b989bv8>, acesso em: 10 jun. 2021.

veículos deixaram de ser aportados, fragilizando a capacidade institucional do Ibama de autuar infrações contra a flora⁵⁴.

Considerações finais

A estrutura de governança original do Fundo Amazônia possibilitava uma cooperação internacional na gestão da floresta, bem público mundial, fundada no exercício de uma soberania responsável e na ampliação do espaço político interno. Ao permitir que outros países doassem para o fundo enquanto resguardava para si discricionariedade na alocação dos recursos, o Brasil praticava responsabilmente sua soberania, assimetricamente reconhecendo os países doadores como um de nós (porque também são afetados pelas mudanças climáticas intensificadas pela mudança de uso da terra na Amazônia) e como outro diferente de nós (porque o bioma se localiza em território brasileiro). Ao ampliar a arena de discussão, alargar o fórum público e aproximar cidadãos e oficiais no compartilhamento de diretrizes de indagação, princípios de argumentação e regras de evidência razoáveis, a participação da sociedade civil nas instâncias de articulação, monitoramento e sustentação do fundo contribuía para a realização da ideia de razão pública, fundada no critério de reciprocidade.

A desarticulação do Fundo Amazônia resultou no enfraquecimento da cooperação internacional para a gestão do bioma Amazônia. As alterações na estrutura de governança do mecanismo de REDD+ encurtam o espaço político nacional, inibindo o florescimento da razão pública, e dificultam o exercício de uma soberania responsável pelo Brasil, impedindo-o de praticar uma autoasserção coletiva restrita. Uma das condições que possibilitou o desmantelamento do fundo parece ser a fragilidade da separação entre sua estrutura de governança (administração pública) e o chefe do Executivo (política), materializada nos decretos que extinguíram as instâncias colegiadas de aproximação do governo federal com a sociedade civil. Se

54. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo em Brasil, Supremo Tribunal Federal (STF), *op. cit.*, 23 out. 2020, pp. 305-306.

a estrutura original do Fundo Amazônia tivesse sido estabelecida em lei, caso do mecanismo de REDD+ implementado no México⁵⁵, o processo de desdiferenciação da administração pública em relação à política teria encontrado a barreira institucional do quórum parlamentar e o fundo possivelmente teria resistido à transição de governo.

55. O México sediou a COP em 2010. Esse evento, somado a outras influências, como a atuação da sociedade civil organizada, “criou um *momentum* para a legislatura mexicana assumir a liderança para transformar as decisões da UNFCCC-COP em legislação nacional”. Cf. Claudia Ituarte-Lima e Constance L. McDermott, “Are More Prescriptive Laws Better? Transforming REDD+ Safeguards into National Legislation”, *Journal of Environmental Law*, vol. 29, n. 3, pp. 505-536, nov. 2017 (cf. p. 517, tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/44hc9t8c>, acesso em: 10 jun. 2021.

Governabilidade migratória na América Latina: integração ou fragmentação?

MARIA MEDEIROS PALAZZO ROLIM¹

Introdução

As migrações internacionais foram fundamentais para a formação e o desenvolvimento das sociedades contemporâneas. Com o passar do tempo, adquiriram novos contornos e tornaram-se mais complexas, sofrendo aumentos contínuos, demandando esforços governamentais cada vez maiores e mais cooperação. A América Latina passou por mudanças recentes em seus padrões migratórios, como a intensificação de fluxos massivos, o que estimula o debate acerca da forma como os governos têm lidado com a questão migratória em nível interno e externo.

No âmbito externo, a conjuntura da integração regional afeta positiva ou negativamente a governabilidade migratória multilateral. O final da segunda década do século XXI caracteriza-se por um contexto marcadamente distinto daquele dos primeiros anos do século. Grande parte das iniciativas regionais está enfraquecida, há o esvaziamento de alguns blocos, pouco dinamismo em outros e uma proliferação de organismos². A região presencia um momento de decrescimento econômico, desigualdades sociais gritantes e instabilidade, cenário agravado pela pandemia de covid-19.

1. Bacharel em relações internacionais pela Universidade Estadual Paulista (Unesp) e mestranda pelo Programa de Pós-graduação Integração da América Latina (Prolam) da Universidade de São Paulo (USP).
2. Martin Sanzana Calvet, “Crisis y Globalización: El Agotamiento de las Iniciativas de Integración Regional en América Latina”, *Integración Regional: Una Mirada Crítica*, ano 3, n. 8, pp. 3-5, maio 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/njnef2ff>, acesso em: 10 jun. 2021.

A pandemia agrava, ainda, a situação de vulnerabilidade de migrantes e refugiados, para quem o movimento é alternativa de sobrevivência, mas que se viram submetidos à imobilidade pelas medidas de quarentena e fechamento de fronteiras.

O objetivo central deste capítulo é verificar como as novas dinâmicas das migrações intrarregionais foram tratadas pelos governos latino-americanos no âmbito multilateral nos últimos cinco anos (2015-2020). Parte-se da hipótese de que houve avanços significativos nas medidas de acolhimento e assistência humanitária pelos Estados receptores; no entanto, esses avanços se deram de forma fragmentada, restringindo-se mais ao nível doméstico dos países, com uma materialização relativamente baixa de iniciativas comuns. Para explorar essa hipótese, são analisadas as atividades desenvolvidas e declarações e comunicados oficiais emitidos nos blocos regionais e nos processos consultivos sobre migração.

Governabilidade ou governança para migrações?

Ao abordar as respostas estatais aos fluxos migratórios, governabilidade e governança são dois termos que se destacam nessa esfera e, por apresentarem diversas similitudes, podem ser facilmente confundidos. Afirma-se, como faz Eduardo Domenech³, que na América Latina esses termos são utilizados como sinônimos em um sentido prático. Ainda que guardem fortes semelhanças, conceitualmente não possuem o mesmo significado, sendo importante precisar algumas diferenças. Esta seção se dedica ao exame desses conceitos e da forma como se inserem nos estudos sobre migrações.

De modo geral, o termo “governabilidade” pode ser entendido como atributo ou estado daquilo que é governável, ou seja, capaz de ser governado; tal capacidade recai simultaneamente sobre dois atores: de um lado, os governados, com suas percepções e demandas; de outro, os governantes,

3. Eduardo Domenech, “Gobernabilidad Migratoria: Producción y Circulación de una Categoría de Intervención Política”, *Revista Temas de Antropología y Migración*, n. 10, pp. 110-118, dez. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/mmykmuzw>, acesso em: 10 jun. 2021.

que detêm o poder e a responsabilidade de responder a essas demandas. Antonio Camou, sociólogo argentino, ao refletir sobre o conceito de governabilidade em contextos democráticos, define-o como “um estado de equilíbrio dinâmico entre demandas sociais e capacidade de resposta”⁴, o qual deve atender a três características: legitimidade, eficácia (e eficiência) e estabilidade. No entanto, o termo governança diz respeito mais à forma geral de governo e aos meios e processos pelos quais o poder é exercido.

No que se refere às migrações, a governabilidade pode se dar tanto no âmbito interno dos Estados como no âmbito interestatal, envolvendo demandas e necessidades não somente da população migrante como também das sociedades de origem, trânsito e destino. Seria o equivalente à gestão migratória (*migration management*)⁵, conceito utilizado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) e definido como:

[...] gestão e execução, principalmente pelos Estados, no marco dos sistemas nacionais ou por meio da cooperação bilateral e multilateral, de um conjunto de atividades que abarca todos os aspectos da migração e a incorporação das considerações relativas à migração nas políticas públicas. [...] Recai principalmente sobre os Estados, enquanto o termo “governança” refere-se a todos os marcos, instituições e processos em cujo desenvolvimento e estabelecimento não só participam os Estados como também diversos outros agentes⁶.

Ademais, a governabilidade (ou gestão) migratória pode se apresentar de distintas maneiras, desde um enfoque mais securitário, voltado para a proteção de interesses e sociedades nacionais, até uma perspectiva mais aberta e focada no reconhecimento e na garantia dos direitos da pessoa

4. Antonio Camou, *Gobernabilidad y Democracia*, Cidade do México, Instituto Nacional Electoral, 2013, p. 22 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/vdv5jz7w>, acesso em: 10 jun. 2021.
5. Lelio Mármora, “Modelos de Gobernabilidad Migratoria: La Perspectiva Política en América del Sur”, *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, vol. 18, n. 35, pp. 71-92, dez. 2010, disponível em: <https://tinyurl.com/rs6vw87y>, acesso em: 10 jun. 2021.
6. Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Glosario de la OIM sobre Migración*, Ginebra, OIM, 2019a, p. 102 (Derecho Internacional sobre Migración, n. 34) (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/z6hfy8uh>, acesso em: 10 jun. 2021.

migrante⁷. Independentemente da perspectiva que se adote e de seu grau de abertura ou controle, sua ideia remete ao pressuposto de que as migrações podem ser governadas, o qual, por sua vez, se insere no paradigma mais amplo da governança global.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e mais notadamente após a Queda do Muro de Berlim (1991), a nova arquitetura do sistema internacional e o avanço do processo conhecido como globalização indicavam um novo cenário, caracterizado pelo crescimento dos fluxos de capital e de outros fatores de produção entre os países e pelo conseqüente aumento da interdependência entre eles, o que demandava um esforço de gestão e coordenação das relações interestatais, cada vez mais complexas. Assim, espaços intergovernamentais de concertação foram sendo estabelecidos e solidificados, e a ideia de governança global tornou-se um princípio ordenador sobre o qual se assentou a agenda internacional.

Não somente os fluxos financeiros e comerciais eram uma preocupação como também os fluxos de pessoas, os quais foram incorporados ao esquema da governança. Consolidou-se, dessa forma, a percepção em torno da necessidade de um regime internacional para as migrações, que se fortaleceu nas últimas décadas do século xx⁸, principalmente em decorrência da conjuntura dos deslocamentos humanos que se expandiam em direção a países industrializados. De forma resumida, as discussões a favor da criação desse regime se baseavam no argumento de que, se bem ordenadas e geridas, as migrações poderiam trazer resultados positivos para todos os envolvidos no processo.

Não se pode perder de vista o contexto em que essa visão foi sendo desenvolvida, de forte migração de países mais pobres para países mais desenvolvidos economicamente, o que explicaria o enfoque mais economicista e utilitarista em relação à migração. Esse enfoque deixa, apesar de suas contribuições, muitas lacunas, quando se parte dele para pensar ou-

7. Lelio Mármora, *op. cit.*, dez. 2010.

8. Martin Geiger e Antoine Pécoud (orgs.), *Disciplining the Transnational Mobility of People*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013.

tros cenários migratórios, como as migrações intrarregionais na América Latina, especialmente aqueles de dimensões massivas.

Nos últimos anos, algumas iniciativas reforçaram o objetivo da formação de um regime internacional para as migrações baseado na ideia de migrações organizadas, como foi o caso da inclusão, em 2015, da questão migratória nos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) da Agenda 2030, estabelecida pela Organização das Nações Unidas (ONU). A principal menção está inserida no ODS 10 (“Reduzir as desigualdade dentro dos países e entre eles”) e apresenta as seguintes metas:

10.7 Facilitar a migração e a mobilidade *ordenada*, segura, *regular* e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração *planejadas e bem geridas*

[...]

10.c Até 2030, reduzir para menos de 3% os custos de transação de remessas dos migrantes e eliminar os corredores de remessas com custos superiores a 5%⁹

Além de reforçar a necessidade de disciplinar os fluxos migratórios, o ODS reconhece a migração como consequência da desigualdade entre os países e lança um olhar sobre ela muito atrelado ao desenvolvimento. Ainda nesse sentido, em 2018, alguns países também assinaram¹⁰ o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular (PGM)¹¹.

Não há uma definição dura em torno dos conceitos abordados nesta seção, pois podem variar conforme a interpretação. No entanto, trazem um componente fundamental: a cooperação entre os agentes envolvidos no processo migratório. Do ponto de vista estatal, os aspectos estruturais e conjunturais da integração regional influenciam positiva ou negativamente

9. Organização das Nações Unidas (ONU), *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, Brasília, 23 out. 2015, p. 29 (grifos nossos), disponível em: <https://tinyurl.com/25s3xmdc>, acesso em: 10 jun. 2021.

10. Dos países latino-americanos, o Chile não assinou o pacto e o Brasil se retirou em 2019, no início do governo de Jair Bolsonaro. Estados Unidos e República Dominicana também não assinaram.

11. United Nations (UN), *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, Marrocos, 11 jul. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/djfa3hb>, acesso em: 10 jun. 2021.

a forma como os países lidam conjuntamente com a questão migratória. É sobre esse aspecto que a próxima seção vai se debruçar.

(Des)integração regional?

Ponto fundamental para o exercício de boa governabilidade (e governança) em relação às migrações é a cooperação real entre os países, aquela que ultrapassa o universo do discurso e da retórica política. Nesse sentido, a atual conjuntura da integração regional pode ser um fator limitante ou propulsor à boa governabilidade multilateral. Muito se fala sobre um momento global de crise no multilateralismo, no qual processos de integração regional são frequentemente questionados, o que evidentemente produz efeitos na América Latina, que vive o enfraquecimento de diversas iniciativas integracionistas. Desaceleração econômica, competitividade comercial, polaridade política, instabilidade democrática, aumento das desigualdades sociais, disputas geopolíticas, mudanças climáticas, entre outros, são apenas alguns dos diversos desafios¹² que a região latino-americana vem enfrentando e que poderiam contribuir para uma priorização por parte dos governos de medidas e respostas unilaterais, em vez do fortalecimento de uma agenda multilateral.

Para além de questões conjunturais, existem também aspectos estruturais do próprio modelo de regionalismo latino-americano que são um desafio para o aprofundamento da integração, especialmente em tempos de crises. Detlef Nolte¹³ analisa as limitações estruturais dos projetos regionais que seriam, segundo ele, a coexistência de tipos diferentes de integração – latino-americana, sul-americana, caribenha – e a ausência de um todo abarcador; a proliferação de iniciativas e organizações; os víncu-

12. Para mais discussões e análises sobre a conjuntura latino-americana, cf. Enrique García (coord.), *Desenvolvimento e Cooperação na América Latina: A Urgência de uma Estratégia Renovada*, orgs. Wagner Pinheiro Pereira e Beatriz Muriel, São Paulo, Edusp, 2020.

13. Detlef Nolte, “Lo Bueno, lo Malo, lo Feo y lo Necesario: Pasado, Presente y Futuro del Regionalismo Latinoamericano”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 28, n. 1, pp. 131-156, jun. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/4chn6ejm>, acesso em: 10 jun. 2021.

los externos mais fortes que os intrarregionais; a porosidade da região a influências externas, principalmente dos Estados Unidos; a forte defesa da soberania nacional e tradição presidencialista, o que deixa a integração sujeita a trocas de governos e afinidades políticas, para nomear algumas.

Se momentos de crise e instabilidade impulsionam o desenvolvimento de novas estratégias e, nas relações internacionais, poderiam fortalecer espaços multilaterais, não é o que vem sendo percebido desde a eclosão da pandemia da covid-19 na América Latina, em março de 2020, que deixou ainda mais evidente a fragmentação entre os países latino-americanos, que já vinha sendo percebida há algum tempo, especialmente na América do Sul¹⁴. É a partir desse plano de fundo que se analisa a posição do tema da migração na agenda regional.

Questão migratória na agenda regional

Nas últimas décadas, percebeu-se na América Latina uma evolução na retórica sobre as migrações internacionais em direção a um reconhecimento maior dos direitos dos migrantes. No entanto, não foi uniforme, o que pode ser atribuído aos diferentes contextos migratórios dos países que compõem a região. Enquanto na América do Sul prevalece uma forte retórica voltada a proteção e garantia de direitos humanos, na América Central e no Caribe há predominância de uma perspectiva mais securitária e de controle. Embora existam características em comum entre as dinâmicas migratórias das sub-regiões, como a preponderância, na América Latina como um todo, da migração extrarregional para a América do Norte, especialmente para os Estados Unidos, a América do Sul destaca-se pela forte migração intrarregional, regular e laboral, e a América Central

14. Para uma análise comparada da atuação de organizações regionais nos continentes africano, americano e europeu sobre os impactos da pandemia, cf. Pedro Silva Barros, Julia de Souza Borba Gonçalves e Sofia Escobar Samurio, “Desintegração Econômica e Fragmentação da Governança Regional na América do Sul em Tempos de Covid-19”, *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 7, pp. 125-144, maio-ago. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/yu8pvfwa>, acesso em: 10 jun. 2021.

e o Caribe, por “caravanas migrantes”, migrações irregulares, violência generalizada e tráfico de migrantes¹⁵.

As diferentes características de determinada dinâmica migratória refletem na forma como os países lidam com a questão migratória, e isso pode ser percebido nas atividades desenvolvidas e nas declarações emitidas nos diversos mecanismos de concertação regional existentes, com destaque para os processos consultivos sobre migração e os blocos regionais. Esta seção analisa os posicionamentos dos países no seio desses mecanismos de 2015 a 2020. Para apoiar a análise, faz-se uso do programa AntConc, um *computer-assisted qualitative data analysis software* (CAQDAS), de análise textual e linguística, que estabelece frequência de palavras, colocações e contextos em que aparecem, bem como a concordância e a comparação de documentos.

Processos consultivos

Um processo consultivo regional (PCR) é um espaço criado para discutir temas relativos à migração, com o objetivo de fortalecer o diálogo e a cooperação entre países emissores e receptores de migrantes em uma mesma região (geralmente geográfica). Não possuem caráter vinculante e, apesar de uma estrutura mais informal, constituem-se como um importante fórum para consolidação de uma agenda comum de trabalho e de temas migratórios prioritários para os membros, podendo servir de subsídio para a implantação de políticas migratórias.

Na América Latina existem quatro processos consultivos: a Comisión Centroamericana de Directores de Migración (Ocam)¹⁶, a Conferencia Regional sobre Migración (CRM), a Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) e o Processo de Quito, criado em 2018 para tratar especificamente da migração venezuelana. Este capítulo versa sobre os três

15. Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020*, Ginebra, OIM, 2019b, disponível em: <https://tinyurl.com/3sp25zak>, acesso em: 10 jun. 2021.

16. Estabelecida dentro do Sistema de Integração Centro-americana (Sica).

últimos, tendo em vista que não foram encontradas atas ou declarações das reuniões realizadas pela Ocam.

Esses processos possuem pontos em comum, como a mesma base nos princípios da governabilidade e governança migratórias interpretados em uma linha mais oficialista, já que contam com apoio técnico da OIM. Contudo, existem algumas diferenças marcantes, especialmente no que se refere ao enfoque de suas agendas. Essas diferenças podem ter suas raízes não só nas distintas dinâmicas migratórias como também nas assimetrias de poder existentes entre os próprios países-membros, encobertas pelo ideal de governabilidade¹⁷. Enquanto a CSM apresenta um enfoque mais voltado para a garantia e proteção dos direitos humanos dos migrantes e suas famílias, a CRM caracteriza-se por um enfoque mais duro, voltado às questões de segurança nacional e fronteira e ao combate à migração irregular¹⁸.

Conferencia Regional sobre Migración

A CRM, ou Proceso de Puebla, inaugurada em 1996, abrange a região norte e central do continente americano, contando com onze países-membros: Canadá e Estados Unidos, que são historicamente países receptores de migrantes de diversas partes do mundo; Belize, Costa Rica, Panamá e República Dominicana, destinos de migrantes da própria região; El Salvador, Nicarágua, Guatemala e Honduras, países emissores de migrantes; e México, que se configura como lugar de origem, trânsito e destino.

Em seu endereço eletrônico, as publicações e os documentos produzidos pela conferência são divididos por temas: infância e adolescência migrante; migração e emergências; sociedade civil; pacto mundial; migrantes desaparecidos; migração e desenvolvimento; migrantes extrarregionais;

17. Claudia Ortiz, “Algunas Dimensiones del Ideario de la Gobernabilidad Migratoria: El Proceso de Institucionalización de la Conferencia Sudamericana de Migraciones”, *Cuadernos de H Ideas*, vol. 5, n. 5, dez. 2011, disponível em: <https://tinyurl.com/8pecyvzk>, acesso em: 10 jun. 2021.
18. Jacques Ramírez, Ireri Ceja e Yolanda Alfaro, “La Conferencia Sudamericana de Migraciones y el Proceso Puebla: ¿Entre la Seguridad y los Derechos?”, *Périplos*, vol. 3, n. 1, pp. 11-37, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/3m7usapc>, acesso em: 10 jun. 2021.

assistência consular, migração e saúde; migração e gênero; governança migratória; tráfico de pessoas; migração e direitos humanos; migração e proteção; tráfico ilícito de migrantes¹⁹. Percebe-se uma proliferação de discussões acerca do PGM e dos temas de governança migratória, migrantes extrarregionais e infância e adolescência migrantes²⁰. A subseção migração e direitos humanos é a única que não possui arquivos, nada consta nesse tópico; o item migração e proteção contém apenas dois documentos, um direcionado à reintegração de pessoas retornadas e outro com diretrizes para identificação de perfis de vulnerabilidade das populações migrantes.

Quanto às declarações finais, emitidas anualmente após reunião dos membros, foram analisadas seis desde 2015, cujas temáticas são as seguintes:

- “Integración, Retorno y Reinserción Social y Productiva de las Personas Migrantes” (2015);
- “La Migración: Una Responsabilidad Compartida” (2016);
- “Mujeres Migrantes” (2017);
- “Los Objetivos de Desarrollo Sostenible hacia la Gobernanza de las Migraciones” (2018);

19. Conferencia Regional sobre Migración (CRM), [S.l.], 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/496jz9jr>, acesso em: 10 jun. 2021.

20. Trata-se de um fenômeno fortemente presente na região. Crianças e adolescentes representam uma parcela cada vez maior dos contingentes migrantes, especialmente aqueles considerados irregulares. De outubro de 2018 a setembro de 2019, na fronteira sudeste dos Estados Unidos com o México, foram apreendidos 76 mil crianças e adolescentes desacompanhados oriundos de El Salvador, Honduras e Guatemala, região chamada de Triângulo Norte, e do México. Se comparado com o período anterior, o número sofreu um acréscimo de 26 mil indivíduos. Cf. u.s. Customs and Border Protection, “Southwest Border Migration FY 2019”, *Official Website of the Department of Homeland Security*, 14 nov. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/ne4dufvy>, acesso em: 10 jun. 2021. O endurecimento da política migratória estadunidense na gestão de Donald Trump (2016-2020), caracterizada por detenções de menores de idade e separações de jovens e crianças de seus pais, fatos amplamente disseminados pela mídia e criticados por organizações de direitos humanos, tornou a migração de crianças e adolescentes ainda mais insegura e um desafio para os países envolvidos, que devem aprender a lidar com a questão de forma conjunta.

- “Relanzamiento de la Conferencia Regional sobre Migración como Proceso Consultivo frente a la Dinámica Migratoria Actual” (2019);
- “Por una Migración en Acción” (2020)²¹.

Na tabela 1 foram listados os temas mais frequentes presentes nas declarações apresentadas, o que permite verificar quando determinados assuntos deixam de aparecer ou passam a se tornar presentes, como o termo “cooperação”, que foi muito mencionado nos anos de 2015 e 2016, mas que perdeu preponderância nos outros anos. De modo geral, as declarações finais são muito centradas no tópico escolhido, trazendo poucos assuntos que os extrapolem. Sempre reforçam a autonomia dos países em implementar, “segundo corresponda”, as diretrizes propostas pela conferência. A partir de 2017, os membros sinalizam a necessidade de relançar o mecanismo, de forma a tornar o processo consultivo mais dinâmico, para que possa se reafirmar como um espaço de concertação sobre temas importantes para a região.

Em 2018, sob o eixo central dos ODS, a declaração final aborda a importância do PGM desse ano para a consecução dos objetivos relativos à migração na Agenda 2030, sempre ressaltando que:

[...] os Estados Unidos não apoiam o Pacto Mundial sobre Migração. Os Estados Unidos não estão obrigados a nenhum dos objetivos ou resultados do Pacto. Os Estados Unidos apoiarão os objetivos e atividades contidos no Pacto alinhados com seus interesses nacionais²².

21. Os documentos podem ser encontrados em: “Documentos CRM”, *Portal Conferencia Regional sobre Migración*, 2015-2020, disponível em: <https://tinyurl.com/bc9e3hn8>, acesso em: 10 jun. 2021.

22. xxiii Conferencia Regional sobre Migración, *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible hacia la Gobernanza de las Migraciones*, Cidade do Panamá, 2018, pp. 1-5 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/yna442h4>, acesso em: 10 jun. 2021.

TABELA 1: Termos frequentes nas declarações finais da Conferência Regional sobre Migração (2015-2020)

Termos de busca	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(Migración) extra-regional	–	5	2	–	–	–
(Migración) ordenada	1	6	–	3	–	1
(Migración) segura	1	4	–	2	–	1
Cooperación	7	6	1	–	–	1
Derechos	4	5	5	2	1	4
Gestión (de la migración, de las migraciones, migratoria)	–	2	–	2	1	1
Gobernanza (de las migraciones, migratoria)	1	7	2	2	3	3
Niñez; adolescencia; niños	6	8	4	2	1	–
Refugi*	–	3	4	1	–	–
Responsabilidad compartida; co-responsabilidad; corresponsabilidad	1	10	–	3	1	1
Retorn*	22	4	2	–	–	1
Trabajad* migrant*	–	3	1	1	–	–
Tráfico (ilícito de migrantes)	–	1	2	2	1	–

Nota: O * ao final dos termos sinaliza que a ferramenta de buscas procura por palavras que tenham o mesmo início, mas diferentes terminações. Por exemplo, a busca por refugi* inclui refúgio, refugiados, refugiadas.

Fonte: Conferência Regional sobre Migração (CRM), [S.l.], 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/wr4rxhfr>, acesso em: 10 jun. 2021.

Ainda nesse ano, Honduras e El Salvador demonstraram preocupação sobre as consequências em crianças e adolescentes da “política de tolerância zero”²³ do governo estadunidense. Ademais, os membros convidaram

23. Em abril de 2018, em decorrência do aumento de imigrantes em situação irregular cruzando a fronteira entre México e Estados Unidos, Jeff Sessions, procurador-geral estadunidense, ordenou o reforço na criminalização da migração irregular, o que intitulou de “política de tolerância zero”, em substituição a qualquer política existente. Em maio do mesmo ano, em um discurso extremamente conservador e securitário, Sessions ameaçou aqueles que tentassem entrar “ilegalmente” no país acompanhados de crianças, cuja punição seria prisão e separação. Cf. Jeff Sessions, “Attorney General Sessions Delivers Remarks Discussing the Immigration Enforcement Actions of the Trump Administration”, San Diego, 7 maio 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/c7m3anaw>, acesso em: 10 jun. 2021.

os Estados Unidos a tomar parte no diálogo e na cooperação iniciados pelo México e por El Salvador, Honduras e Guatemala (Triângulo Norte), em relação ao aumento dos fluxos migratórios massivos para a América do Norte.

Em 2019, a CRM foi então relançada, com o objetivo de melhor responder aos desafios e às dinâmicas atuais. Foi aprovada uma carta estatutária para servir de base a esse relançamento, na qual são elaborados os seguintes princípios: responsabilidade compartilhada, cooperação internacional, direitos humanos, respeito ao Estado de direito, desenvolvimento sustentável, interesses das crianças²⁴ e enfoque de gênero. A carta discorre ainda sobre aspectos institucionais e programáticos e o estabelecimento de um plano estratégico para os anos de 2019-2022, contando com grupos de trabalho específicos para os seguintes temas: proteção, migração irregular e mássica, migração laboral e gestão transfronteiriça.

Durante o ano de 2020, sob a presidência *pro tempore* da Costa Rica, foram elaborados seminários, conferências e oficinas virtuais sobre diferentes temas. A declaração final da xxv Conferência, celebrando os 25 anos de existência do processo consultivo, ressalta a importância da gestão e da governança para as migrações, e, em breve menção à pandemia causada pela covid-19, sustenta a necessidade de trabalhar conjuntamente para responder aos desafios da migração.

Conferencia Suramericana sobre Migraciones

A CSM, inaugurada em 2000, como resultado da cooperação entre os doze governos da região e a OIM, tem o objetivo de coordenar e desenvolver iniciativas e políticas sobre as migrações internacionais e é considerada parte do desenvolvimento e da integração regional²⁵. O contexto migratório na

24. Nesse quesito, há uma nota de rodapé explicando que os Estados Unidos não adotam a Convención sobre los Derechos del Niño, não considerando um fator principal da migração. A nota acrescenta ainda que os Estados têm o direito de deter “humanamente” os menores estrangeiros de acordo com suas leis nacionais.

25. Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), [S.l.], 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/nwrzask6>, acesso em: 10 jun. 2021.

América do Sul é caracterizado também pela forte emigração à América do Norte e por uma marcada presença de migrantes intrarregionais. Nos anos recentes, a República Bolivariana da Venezuela se constituiu como o principal emissor de migrantes; no entanto, de forma geral, todos os países da região se configuram como origem e destino de fluxos migratórios.

Foram realizadas dezoito conferências desde o lançamento do processo, a última tendo ocorrido em 2018, na Bolívia. Diferentemente da CRM, as publicações da CSM são divididas pelas reuniões anuais, as quais contam com eixos temáticos mais diversos, que variam de acordo com o ano, e abrangem temas desde o acesso à justiça pelos migrantes até a relação entre migração e meio ambiente. Para este capítulo, analisaram-se quatro declarações finais²⁶:

- “Con Justicia e Igualdad hacia una Gobernanza Migratoria” (2015);
- “Hacia el Libre Tránsito” (2016);
- “La Inclusión e Integración de las Personas Migrantes más allá de las Fronteras Territoriales” (2017);
- “Ciudadanía Suramericana: Nueva Cultura de Libre Movilidad Humana hacia la Ciudadanía Universal” (2018)²⁷.

Os temas mais recorrentes foram listados na tabela 2. É possível perceber um enfoque mais aberto à migração e mais integrador que na CRM, além de frequentes menções à necessidade de facilitar a mobilidade e de garantir e proteger os direitos humanos da pessoa migrante.

26. Para análises mais abrangentes, cf. Claudia Ortiz, *op. cit.*, dez. 2012; Jacques Ramírez, Iréri Ceja e Yolanda Alfaro, *op. cit.*, 2019.

27. Os documentos podem ser encontrados em: “Conferencias CSM”, *Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM)*, 2015-2018, disponível em: <https://tinyurl.com/4u5twfm6>, acesso em: 10 jun. 2021.

TABELA 2: *Termos frequentes nas declarações finais da Conferencia Suramericana sobre Migraciones (2015-2018)*

Termos de busca	2015	2016	2017	2018
(Acceso a la) justicia	8	5	3	2
(Migración) ordenada (segura y regular)	–	1	1	–
Clima	3	2	1	–
Cooperación	5	2	2	3
Derecho	21	11	7	12
Gestión (migratoria; de las migraciones)	3	1	–	3
Gobernanza	9	3	3	–
Libre (movilidad; circulación)	2	4	–	4
Niñez; adolescencia; niños	–	–	1	2
Refugi*	2	1	–	1
Retorn*	3	–	–	–

Nota: O * ao final dos termos sinaliza que a ferramenta de buscas procura por palavras que tenham o mesmo início, mas diferentes terminações. Por exemplo, a busca por refugi* inclui refúgio, refugiados, refugiadas.

Fonte: Conferencia Suramericana sobre Migraciones (csm), [S.l.], 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/nwrzask6>, acesso em: 10 jun. 2021.

Depois de uma pausa de quase dois anos nas atividades da csm, em outubro de 2020 foi realizada de forma virtual a xiv Reunión Intersesional, na qual a presidência *pro tempore* foi assumida pela Argentina, que propôs para a próxima conferência o seguinte tema: “Migración y Acceso a Derechos: Los Desafíos de la Región frente a la Pandemia del Covid-19 – Experiencias, Lecciones y una Mirada a Futuro”.

Processo de Quito

O Processo de Quito é um espaço de diálogo e troca de informações, lançado em 2018 pelos governos de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Panamá, Peru e Uruguai, cujo intuito é coordenar respostas para o fluxo massivo de venezuelanos na região e garantir a “migração segura, ordenada e regular”. O mecanismo conta com o apoio técnico da OIM e do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), no formato de uma secretaria técnica em coordenação com

a presidência *pro tempore*. Os principais temas de discussão são: direitos humanos dos migrantes; criança e adolescência; educação; saúde; tráfico ilícito de pessoas; violência sexual e de gênero; integração e inserção social; discriminação e xenofobia.

Foram realizadas seis reuniões técnicas (RT), e a participação dos países variou de acordo com as reuniões, conforme sinalizado no quadro 1.

QUADRO 1: *Participação nas reuniões técnicas do Processo de Quito (2018-2020)*

	I RT	II RT	III RT	IV RT	V RT	VI RT
Argentina	×	×	×	×	×	×
Bolívia						×
Brasil	×			×	×	×
Chile	×	×	×	×	×	×
Colômbia	×	×	×	×	×	×
Costa Rica	×	×	×	×	×	×
Equador	×	×	×	×	×	×
Guiana				×	×	×
México	×				×	×
Panamá	×		×			×
Paraguai	×	×	×	×	×	×
Peru	×	×	×	×	×	×
República Dominicana				×		
Uruguai	×	×			×	×
Venezuela			×	×		

Fonte: “Declaraciones”, *ProcesodeQuito.org*, [S.l.], 2018-2020, disponível em: <https://tinyurl.com/589yr9at>, acesso em: 10 jun. 2021.

Em sua primeira declaração²⁸, os membros expressaram o desejo de cooperar, dentro das possibilidades de cada legislação nacional, para garantir e proteger os direitos humanos dos migrantes, o acesso a justiça, assis-

28. Proceso de Quito, Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región, Quito, 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/3byyarm7>, acesso em: 10 jun. 2021.

tência humanitária e regularização migratória. Nesse documento, estabeleceram também algumas diretrizes programáticas e exortaram o governo venezuelano a facilitar a seus nacionais os procedimentos de obtenção de documentos de identidade e viagem e a aceitar a cooperação dos governos da região e de organismos internacionais.

Se existia alguma intenção de estabelecer o Processo de Quito como uma plataforma de resposta humanitária para além de questões políticas e ideológicas em relação à situação da Venezuela, conforme sinalizado pela OIM²⁹, isso já não se percebe após a III RT, ocorrida em abril de 2019, que contou com a participação da Venezuela, representada por um embaixador nomeado pelo autoproclamado presidente Juan Guaidó. Nessa reunião, os membros expressaram “preocupação diante da grave crise na Venezuela”³⁰, a qual é reiterada na declaração conjunta emitida após a IV RT³¹, de maneira mais categórica, afirmando que os efeitos dessa crise são uma ameaça à paz e à segurança na região; também se reconhece um rompimento da ordem institucional e democrática no país.

De forma geral, no decorrer das declarações conjuntas, os países reforçam o desejo de seguir cooperando em matéria migratória e avançam no sentido de formular estratégias para intercâmbio e integração de informação migratória. Destacam ainda a necessidade de contar com apoio financeiro da comunidade internacional e de realizar um trabalho conjunto com outros mecanismos de cooperação, tanto os processos consultivos – por exemplo, CRM e CSM – como os blocos regionais. Com a pandemia causada pela covid-19, passam a ser discutidos seus impactos nos migrantes e refugiados e o retorno voluntário deles.

29. Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Quito Process”, *Iom.int*, 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/4pmtbzx4>, acesso em: 10 jun. 2021.

30. Proceso de Quito, Declaración Conjunta de la III Reunión Técnica Internacional sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región, Quito, 2018, p. 1 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/4f26s5xw>, acesso em: 10 jun. 2021.

31. *Idem*, Declaración Conjunta de la IV Reunión Técnica Internacional sobre Movilidad Humana de Nacionales Venezolanos, Buenos Aires, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/4uw9s4nn>, acesso em: 10 jun. 2021.

No Mercado Comum do Sul (Mercosul), a questão migratória é discutida no âmbito do Foro Especializado Migratório (FEM), que faz parte da Reunião de Ministros do Interior e da Segurança (RMIS). O FEM é o espaço que serve de fomento para a construção da política migratória do bloco³² e que propicia o compartilhamento de experiências e informações sobre migração.

Como resultado das reuniões realizadas nesse foro, os Estados partes emitiram, em 2018, um comunicado sobre a situação humanitária e migratória na Venezuela, no qual “salientaram a necessidade de coordenar esforços a fim de dar respostas integrais em matéria migratória e de refúgio, de forma consistente com a dignidade e a preservação dos direitos fundamentais dos migrantes”, e aconselharam a Venezuela a estabelecer canais de assistência humanitária em conjunto com a comunidade internacional³³. O fluxo venezuelano cresceu em todos os países do bloco; no entanto, não foi aprovada nenhuma normativa em relação a isso, pois cada país optou por uma diretriz própria.

Foram estabelecidos dois acordos sobre o tema da migração, ambos referentes a informações migratórias. O primeiro, de 2015, estabelece o registro eletrônico dos dados das pessoas que passam pelo controle migratório; o segundo, de 2019, acorda sobre o estabelecimento de mecanismos de troca de informação migratória entre as partes, com o objetivo de facilitar o trânsito de pessoas e prevenir crimes transnacionais. Esses acordos demonstram um esforço em fortalecer e avançar a governabilidade.

32. A principal normativa do bloco sobre migração foi a aprovação, em 2002, do Acordo sobre Residência do Mercosul, que ampliou as possibilidades de deslocamentos intrarregionais e diminuiu o número de migrantes irregulares. Apesar de ter sido um avanço para a região como um todo, já que foi ampliado para outros países, coexiste com legislações nacionais securitárias, fruto de ditaduras militares, como o caso do Brasil. Além disso, prevalece uma visão economicista da migração, cuja categoria central é o trabalhador migrante.

33. Mercado Comum do Sul (Mercosul), Comunicado de Estados Partes do Mercosul sobre a Situação Humanitária e Migratória na Venezuela, Assunção, 18 jun. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/3e9rh6u6>, acesso em: 10 jun. 2021.

de das migrações pelos países do bloco, mas podem também indicar um recrudescimento do controle transfronteiriço.

O Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (Prosul), lançado em 2019 pelos governos de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Guiana, Paraguai e Peru como um substituto à União de Nações Sul-Americanas³⁴ (Unasul), de estrutura mais flexível e informal, faz menção às migrações em apenas uma declaração, de agosto de 2020. A declaração gira em torno da pandemia do novo coronavírus na região e da necessidade de dar respostas coordenadas a seus efeitos. No âmbito migratório, criou-se um grupo de trabalho sobre migração e fronteiras para discutir sua reabertura, “por meio de um processo migratório ordenado, seguro e regular, que facilite o retorno de conterrâneos da região aos seus países de origem ou residência”³⁵.

Na Comunidade Andina (CAN), não houve a promulgação de normativas ou acordos sobre migração. A secretaria-geral desse órgão participa de reuniões de outros mecanismos regionais, como a CSM, e há um comitê técnico para discutir assuntos migratórios, chamado Comité Andino de Autoridades de Migración (Caam), em que se discutia a elaboração de um estatuto migratório andino em 2016, o que não se concretizou. Em agosto de 2018, os países lançaram um comunicado sobre os fluxos venezuelanos, no qual se comprometem a fortalecer mecanismos de controle e assistência nas fronteiras, manter a troca de informações, reconhecer os documentos dos migrantes e fortalecer a cooperação internacional.

O Sistema da Integração Centro-americana (Sica) possui uma agenda regional para as migrações mais dinâmica e aprofundada que os outros blocos. Atualmente, há dois projetos em vigor, um de cooperação financeira – sobre integração e reintegração de crianças e jovens em risco de

34. A Unasul inaugurou uma perspectiva diferente sobre as migrações intrarregionais. Apresentando um olhar multidimensional, tinha como objetivo a busca e a consolidação de uma cidadania sul-americana. Por causa de discordâncias internas e mudanças na orientação dos governos da região, a organização praticamente deixou de existir, dando lugar ao Prosul.

35. Brasil, Ministério das Relações Exteriores, “Declaração Presidencial do Prosul”, *Gov.br*, 27 ago. 2020 (nota à imprensa n. 95/2020), disponível em: <https://tinyurl.com/76xe4fzx>, acesso em: 10 jun. 2021.

migração irregular e deslocamento na América Central – e outro de cooperação técnica para gestão da Ocam, comissão que coordena as discussões sobre migração. Em 2017, foram aprovados e executados outros dois projetos para gestão do conhecimento sobre o tema migratório e para inclusão social e laboral de pessoas migrantes. Ademais, foram aprovadas resoluções e regulamentos sobre atenção integral à saúde de migrantes em trânsito ou retornados, migrações e desenvolvimento rural e gestão fronteiriça dos fluxos.

Em 2020, os membros se reuniram para discutir os impactos da pandemia causada pela covid-19 nos migrantes e refugiados e para elaborar diretrizes para um plano de contingência regional do Sica³⁶, lançado em março do mesmo ano, tendo sido o único bloco a desenvolver um plano de resposta à pandemia. O capítulo desse plano sobre migração visa garantir um retorno seguro aos migrantes, criar canais de comunicação e divulgação de informações sobre o novo coronavírus e as medidas adotadas pelos países, promover atenção humanitária e sanitária e atender a seus nacionais em outros países.

Considerações finais

Com base nesta exposição, percebe-se um debilitamento da integração regional na América Latina que não só acompanha um movimento global de questionamento do multilateralismo como ainda se agrava em decorrência de desafios estruturais do próprio regionalismo latino-americano, o que influencia diretamente a governabilidade migratória. Esse debilitamento não é uniforme, ao menos no que diz respeito à questão migratória, parecendo ser mais agudo na América do Sul, onde o principal fórum de diálogo sobre o tema, a CSM, passa por um período de inatividade. O Pro-

36. Sistema de la Integración Centroamericana (Sica), *Informe de Avances en la Implementación del Plan de Contingencia Regional del Sica frente al Coronavirus*, [S.l.], Sica, dez. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/2zykhzy7>, acesso em: 10 jun. 2021.

cesso de Quito surge como uma alternativa a esse silêncio institucional, sendo a iniciativa que mais se sobressaiu nos últimos anos.

Percebe-se, ainda, uma onipresença da OIM nas discussões e ações sobre as migrações na região. Verifica-se que a organização desempenha um papel de união em um cenário tão fragmentado. A centralidade da OIM pode ser interpretada como resposta à falta de capacidade ou interesse dos países em manejar o tema, mas existem poucos estudos sobre essa questão e até mesmo sobre a própria atuação do organismo em solo latino-americano.

Por fim, se a emergência sanitária da pandemia causada pela covid-19, com o consequente fechamento das fronteiras, praticamente zerou os fluxos regulares de pessoas, trouxe novos problemas e demandas, cujos efeitos se estenderão a longo prazo. Fica evidente a necessidade de aprofundamento e fortalecimento da integração e cooperação para migrações que envolvam todos os países da região, independentemente de divergências políticas, econômicas ou ideológicas, o que ainda se apresenta como um desafio a ser superado.

Como países da América Latina e do Caribe podem gerir políticas públicas para a autonomia das mulheres?

GRAZIELA TAVARES DE SOUZA REIS¹

Introdução

Neste capítulo, propõe-se, com base na compreensão da desigualdade de gênero na América Latina e no Caribe como óbice para o desenvolvimento, a reflexão sobre políticas possíveis para a equidade, em especial, políticas de gestão tributária para correção de desigualdade de gênero. Parte-se da preocupação e do compromisso da Agenda 2030, em seu quinto objetivo de desenvolvimento sustentável (ods), com relação imediata com a governança econômica mundial, sobretudo ao investigar qual tem sido a realidade econômica das mulheres na América Latina e no Caribe, considerando o fenômeno da feminização da pobreza. Sugere-se ponderar a necessária concepção da função social do direito financeiro e a definição de um direito tributário que possa zelar por direitos humanos das mulheres. Evidencia-se, ainda, que uma especial gestão dos sistemas tributários, por exemplo, pode alocar fundos para políticas de igualdade de gênero, permitindo autonomia das mulheres na região, até como pressuposto para acesso e gozo de seus direitos.

A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável propõe uma “jornada coletiva” que reconheça que “a dignidade da pessoa humana é fun-

1. Doutoranda no Programa de Pós-graduação Integração da América Latina (Prolam) da Universidade de São Paulo (usp). Mestre em direito internacional econômico pela Universidade Católica de Brasília (ucb). Graduada em direito pela Universidade Estadual de Londrina (uel). Professora adjunta no curso de direito da Universidade Federal do Tocantins (uft).

damental”. Anuncia que “faremos o possível para alcançar, em primeiro lugar, aqueles que ficaram mais para atrás”². Na expressão “mais para atrás” reside a terrível condição feminina de desigualdade econômica e, por consequência, social³. Essa distância das realidades econômicas entre homens e mulheres também sustenta a indignidade, a violência e a injustiça e impede a sustentabilidade.

No Brasil, segundo o relatório publicado pela Oxfam Brasil⁴, o sistema tributário do país, por exemplo, reforça desigualdades. Não é diferente a realidade dos outros países da América Latina, onde se verificam perda de progressividade nas faixas de renda mais altas do imposto de renda, má distribuição da carga entre impostos diretos e indiretos, baixa tributação do patrimônio e elisão e evasão fiscais. Do mesmo modo, mesmo em países mais desenvolvidos, percebe-se a desigualdade de gênero em termos financeiros ou econômicos. Todavia, a equação traz mais impacto considerando a dura realidade dos países em desenvolvimento, que margeiam mulheres para as periferias violentas das grandes cidades ou as mantêm no campo, em dura realidade agrária, com conflitos por interesses da mineração ou do agronegócio não sustentável. Também são mantidas em subempregos, trabalhos informais, cuidados domésticos, entre outros postos, em que a remuneração é sempre desproporcional a seus esforços.

Atrelado a isso tudo, no Brasil se verifica um sistema tributário que não corrige a concentração de renda.

Um sistema tributário amigo dos super-ricos

Nosso sistema tributário reforça desigualdades. O efeito da tributação no Brasil é, no geral, de aumentar a concentração da renda ou, no mínimo, não a alterar. Trata-se de uma situação já resolvida na maioria dos países desenvolvidos

2. Organização das Nações Unidas (ONU), *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, Brasília, 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/hhjk6b6u>, acesso em: 10 jun. 2021.
3. Marcelo Medeiros e Joana Costa, “What Do We Mean by ‘Feminization of Poverty’?”, *International Poverty Centre*, n. 58, jun. 2008, disponível em: <https://tinyurl.com/27t43nbe>, acesso em: 10 jun. 2021.
4. Rafael Georges, *A Distância que nos Une: Um Retrato das Desigualdades Brasileiras*, coord. Katia Maia, São Paulo, Oxfam Brasil, 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/23hmv9a3>, acesso em: 10 jun. 2021.

(onde a tributação, de fato, distribui renda), e que compõe barreira estrutural na redução de desigualdades no Brasil.

Apesar de nossa carga tributária bruta girar em 33% do PIB [produto interno bruto] – nível similar ao dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) [...] – ela é mal distribuída, de modo que os mais pobres e a classe média pagam muito mais impostos proporcionalmente que pessoas com rendas muito altas⁵.

Em estudo de direito comparado, destaca-se como alguns países têm procurado tributar com uma concepção de igualdade de gênero, buscando sugerir o modelo a fim de prestar assistência às mulheres na América Latina e no Caribe, mostrando qual é a contribuição delas para a economia. Estudos que concluíram que uma política fiscal pode ser redutora de desigualdade chamaram a nossa atenção nesta pesquisa⁶. Tem utilidade avaliar possíveis políticas públicas na América Latina e no Caribe que possam atingir a equidade social com um propósito, em especial, compreender como se executa a gestão tributária para alocar fundos para as mulheres na América Latina e verificar se é uma política factível a cooperação regional tributária com vistas à correção de equidade de gênero.

Enfrentando as estatísticas de desigualdade de gênero e quanto esses indicadores podem revelar as razões de vulnerabilidade de meninas e mulheres à violência, a busca por uma urgente solução que possibilite equidade de gênero econômica parece ser uma provável solução para as demais problemáticas sociais e jurídicas. Ademais, ao enfrentar os sistemas tributários regionais, encontra-se a ausência de compreensão de que não é democrática uma exação fiscal que desconsidere desigualdades de gênero.

Esse é um alerta dos estudos sobre o preconceito de gênero na tributação, que pode assumir formas implícitas e explícitas, como aponta Janet Gale Stotsky:

5. *Idem*, p. 44.

6. Nora Lustig, Carola Pessino e John Scott, “The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru, and Uruguay: Introduction to the Special Issue”, *Public Finance Review*, vol. 42, n. 3, pp. 287-303, 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/3hzayrph>, acesso em: 10 jun. 2021.

O preconceito de gênero assume formas explícitas e implícitas. O viés explícito de gênero é encontrado em muitos sistemas de imposto de renda de pessoa física. Vários países, especialmente os da Europa ocidental, comprometeram-se em eliminar o preconceito explícito de gênero nos últimos anos. É mais difícil identificar o preconceito de gênero implícito, uma vez que isso depende em grande parte de julgamentos de valor quanto ao comportamento social e econômico desejável. O preconceito implícito de gênero também tem sido alvo de reforma dos sistemas fiscais nos últimos anos⁷.

A Organização das Nações Unidas (onu) alerta para essa problemática por meio de seu Comitê Econômico e Social (Ecosoc; do inglês, Economic and Social Council)⁸. Em encontro realizado em abril de 2019, abordou o tema de cooperação internacional em assuntos tributários, tratando especificamente de tributação e *desigualdade* e refletindo sobre o papel da tributação na redução da desigualdade em países em diferentes níveis de desenvolvimento e como as políticas fiscais podem agravar a desigualdade. Sob o tema *taxation and gender equality*, foram destacadas preocupações sobre como os países poderiam tributar a renda mais que o consumo e promover políticas de igualdade tributária⁹.

Essas ponderações motivam a busca de proposições. Partindo do tema – *a desigualdade de gênero* – e considerando a realidade espacial – *como os países da América Latina e do Caribe podem gerir políticas que permitam a autonomia das mulheres* –, a matéria é urgente para alcançar igualdade para as mulheres no âmbito da América Latina e do Caribe e, portanto, oportuna ao considerar a *governança econômica mundial*.

Com esse intuito, em janeiro de 2020, organizada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), com apoio da onu Mu-

7. Janet Gale Stotsky, “Gender Bias in Tax Systems”, *IMF Working Papers*, vol. 1 996, n. 99, pp. 1-18, set. 1996 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/ynrzcsru>, acesso em: 10 jun. 2021.
8. United Nations (un), Economic and Social Council, Nova York, 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/ydy3xk2e>, acesso em: 10 jun. 2021.
9. *Idem*, Economic and Social Council, Ecosoc Special Meeting on International Cooperation in Tax Matters, Nova York, 29 abr. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/bdfjareu>, acesso em: 10 jun. 2021.

lheres, houve em Santiago, no Chile, a xiv Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, cujo objetivo central destacou prioridade a políticas de igualdade de gênero e autonomia das mulheres e teve como tema a autonomia das mulheres em cenários econômicos em mudança¹⁰. Uma das razões desse encontro, no contexto regional, foi justamente a desaceleração econômica na região, com consequente perda de espaço para as políticas sociais, econômicas e ambientais, a deterioração das taxas de pobreza e desigualdade e os nefastos reflexos para mulheres e meninas da região, potencializados, por certo, pela pandemia de covid-19, declarada pela Organização Mundial da Saúde (oms) em 11 de março de 2020.

Alicia Bárcena, secretária executiva da Cepal, ressaltou que as desigualdades de gênero continuam sendo uma característica estrutural da região e determinantes nos campos macroeconômico, produtivo, institucional e sociocultural. De acordo com ela: “Os impulsionadores e os níveis de crescimento na região não foram suficientes para criar condições favoráveis para alcançar maior autonomia econômica das mulheres e superar as diferenças de gênero no mercado de trabalho”¹¹. Desse modo, trata-se de transformar privilégios em direitos.

Mariella Mazzotti, diretora do Instituto Nacional de las Mujeres (In-Mujeres), organização do Ministério de Desenvolvimento Social do Uruguai, afirmou que “é importante que a agenda regional de gênero seja realimentada, assuma os novos desafios, seja enriquecida com a experiência de cada um dos países e com a reflexão da pesquisa, da academia, das contribuições, particularmente da Cepal”¹². De acordo com ela, “a *Estratégia*

10. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), “Cepal: A Igualdade de Gênero e a Autonomia das Mulheres Devem Estar na Base do Novo Modelo de Desenvolvimento que a Região Requer com Urgência”, *Cepal.org*, 27 jan. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/4p3ux983>, acesso em: 10 jun. 2020.

11. ONU Mulheres Brasil, “Conferência Regional da Mulher Pede ‘Liberação de Nós Estruturais da Desigualdade de Gênero’ para Garantir Autonomia Econômica das Mulheres e Acesso a Direitos”, *ONU Mulheres Brasil*, 30 jan. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/pfa3bejz>, acesso em: 10 jun. 2021.

12. *Idem*.

de Montevideu¹³, aprovada em 2016, é um instrumento que reconhece a desigualdade como um problema estrutural de nossos países¹⁴.

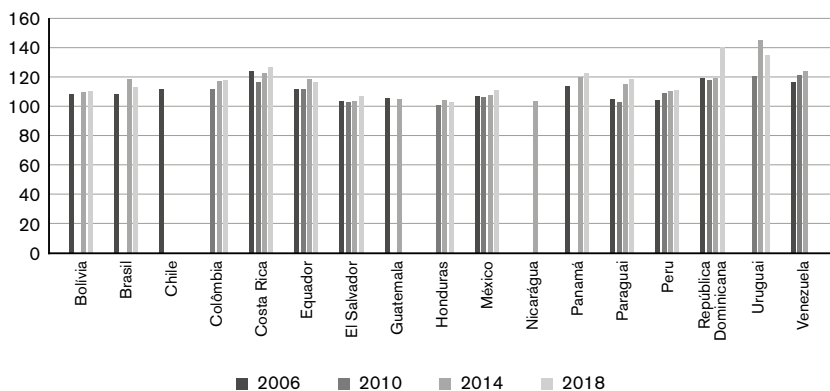
Realidade desigual das mulheres na América Latina e no Caribe em números

Os índices de desigualdade de gênero na América Latina, baseados em dados da Cepal, evidenciam a feminidade da pobreza. Em destaque, estão os dados de 2006, 2010, 2014 e 2018.

Segundo o Fórum Econômico Mundial (FEM), o índice atual de paridade de gênero cresceu mais que a média mundial e está em cerca de 0,8 – sendo que 0 significa desigualdade total e 1 significa paridade entre homens e mulheres¹⁵. Com base nos dados da Cepal, do Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe, um cenário de realidade desigual em gênero sob aspectos econômicos e políticos deve ser considerado. Nos gráficos a seguir, apresentamos os destaques que evidenciam a distante e desigual autonomia econômica das mulheres na realidade latino-americana.

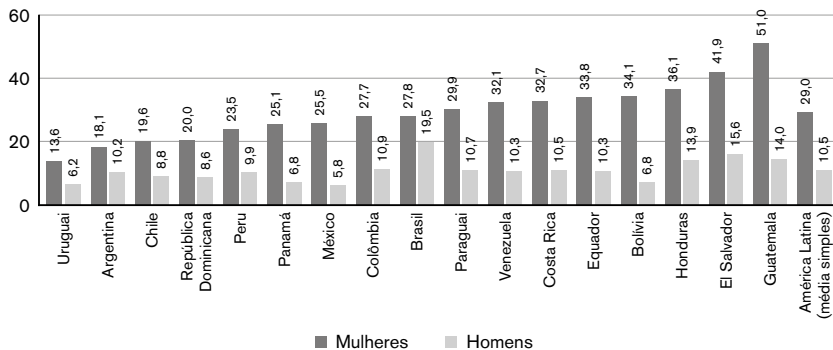
13. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), *Estratégia de Montevideu para a Implementação da Agenda Regional de Gênero no Âmbito do Desenvolvimento Sustentável até 2030*, Santiago (Chile), Nações Unidas/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2017 (LC/CRM.13/5), disponível em: <https://tinyurl.com/2muhvjfb>, acesso em: 10 jun. 2021.
14. ONU Mulheres Brasil, *op. cit.*, 30 jan. 2020.
15. Camilla Costa e Cecilia Tombesi, “Dia Internacional da Mulher: 6 Gráficos que Mostram como as Mulheres Avançaram (ou Não) na América Latina”, *BBC News Brasil*, 8 mar. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/85f9kmay>, acesso em: 10 jun. 2021.

GRÁFICO 1: Índice de feminidade da pobreza em alguns países da América Latina (2006; 2010; 2014; 2018)



Fonte: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), “Índice de Feminidad de la Pobreza Extrema y de la Pobreza según Área Geográfica”, *Cepalstat*, [S.l.], 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/9cscx2zb>, acesso em: 10 jun. 2021.

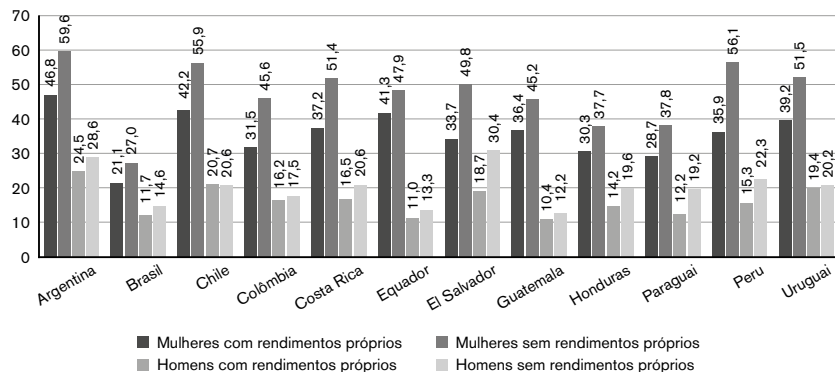
GRÁFICO 2: População sem renda própria, por sexo, em dezessete países da América Latina (1990-2019)



Nota: * Números em porcentagem.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), “População sem Renda Própria por Sexo”, *Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe*, [S.l.], Nações Unidas, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/fkd2nb66>, acesso em: 10 jun. 2021.

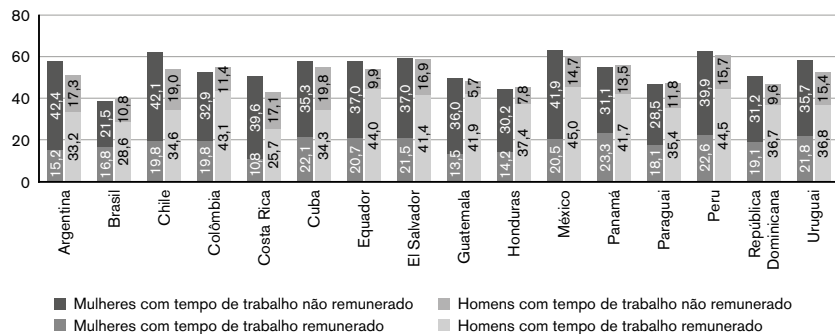
GRÁFICO 3: Tempo de trabalho não remunerado da população de 20 a 59 anos, segundo rendimentos próprios, por sexo, em doze países da América Latina (2007-2019)



Nota: * Números em horas semanais.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), “Tempo de Trabalho Não Remunerado segundo Rendimentos Próprios por Sexo”, *Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe*, [S.L.], Nações Unidas, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/4yunupmw>, acesso em: 10 jun. 2021.

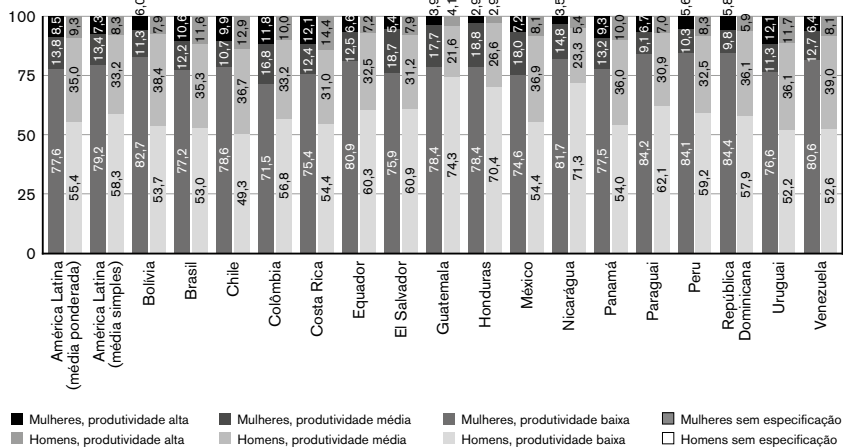
GRÁFICO 4: Tempo total de trabalho, por sexo, em dezesseis países da América Latina (2007-2019)



Nota: * Números em médias de horas semanais.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), “Tempo Total de Trabalho”, *Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe*, [S.L.], Nações Unidas, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/766yyu2>, acesso em: 10 jun. 2021.

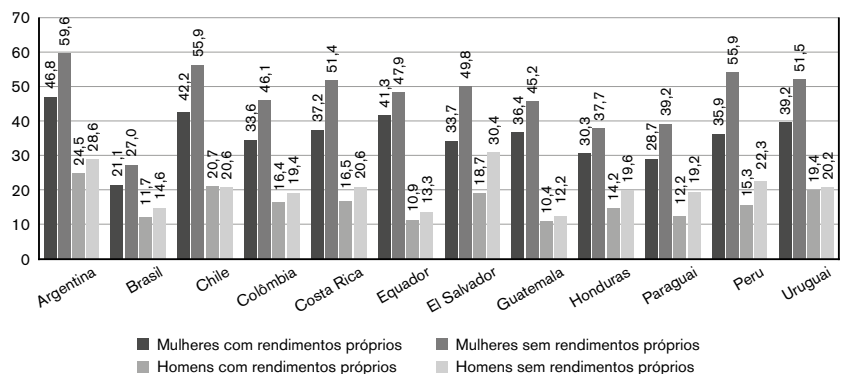
GRÁFICO 5: Distribuição da população ocupada, por nível de produtividade e sexo (2007-2019)



Nota: Números em porcentagem sobre o total de população ocupada.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), “Distribuição da População Ocupada segundo Nível de Produtividade e Sexo”, *Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe*, [S.L.], Nações Unidas, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/udbvusr>, acesso em: 10 jun. 2021.

GRÁFICO 6: Proporção de tempo dedicado ao trabalho doméstico e de cuidado remunerado da população de 20 a 59 anos, segundo rendimentos próprios, por sexo, em doze países da América Latina (2007-2019)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), “Tempo de Trabalho Não Remunerado segundo Rendimentos Próprios por Sexo”, *Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe*, [S.L.], Nações Unidas, 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/4yunupmw>, acesso em: 10 jun. 2021.

Os objetivos de desenvolvimento sustentável (ods) refletem o conceito central de que, para alcançar desenvolvimento sustentável, a pobreza e a desigualdade devem ser combatidas, protegendo o ambiente e garantindo padrões sustentáveis de produção e consumo. Para que políticas fiscais sejam eficientes, não se pode negligenciar essa realidade que veio expressa visualmente nos gráficos apresentados.

Ações implementadas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

Nesta seção, apontamos as ações implementadas pela Cepal para apoiar os governos da região no enfrentamento dos efeitos econômicos e sociais causados pela pandemia de covid-19, com destaque para as medidas relacionadas ao gênero.

O documento *Estratégia de Montevideu para a Implementação da Agenda Regional de Gênero no Âmbito do Desenvolvimento Sustentável até 2030*¹⁶, sobre cooperação regional, mostra empenho na busca por respostas à crise causada pela pandemia de covid-19 pela perspectiva de gênero. Organizada pela Cepal e pela ONU Mulheres, essa estratégia teve a participação de representantes de 29 países da região que definiram, entre outras pautas, a necessidade de elaboração de relatórios com diagnósticos e análises sobre os impactos socioeconômicos da pandemia. Tais relatórios devem fornecer elementos para a formulação de políticas baseadas em evidências para reagir à crise¹⁷ e salientar a validade do Compromisso de Santiago, resultante da XIV Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, como instrumento regional para promover políticas e marcos

16. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), *op. cit.*, 2017.

17. A pandemia de covid-19 intensificou a crise dos cuidados na América Latina e no Caribe. No *site* Observatorio Covid-19 en América Latina y el Caribe, pode-se verificar o impacto econômico e social da pandemia pela perspectiva de gênero. Desenvolvido em parceria com a ONU Mulheres, o observatório incorpora periodicamente as iniciativas dos governos da região sobre igualdade de gênero e covid-19. Cf. Observatorio Covid-19 en América Latina y el Caribe, disponível em: <https://tinyurl.com/2cmuyctd>, acesso em: 10 jun. 2021.

regulatórios sobre as necessidades de cuidados da perspectiva de gênero, uma vez que são as mulheres que, de forma remunerada ou não, realizam grande parte das tarefas.

O texto da estratégia definiu ainda a necessidade de um mapeamento de iniciativas promovidas pelos governos da América Latina e do Caribe para abordar as dimensões de gênero na resposta à pandemia causada pela covid-19. As iniciativas englobam: prevenção da violência contra as mulheres, promoção da corresponsabilidade de cuidados, proteção do emprego e da renda das mulheres, incorporação da análise de gênero nas políticas de reativação econômica e, por fim, assistência técnica aos governos da região no apoio à formulação de políticas integrais de uma perspectiva de gênero.

Avalia-se, portanto, que a responsabilidade dos países da América Latina e do Caribe, considerando os efeitos da pandemia, é evidenciada no sentido de buscar soluções em políticas públicas que possam corrigir essa desigualdade de gênero. Desse modo, uma política fiscal inclusiva é uma proposta viável e inteligente.

Agenda 2030, objetivos de desenvolvimento sustentável e implementação de políticas públicas

Esta seção tem como proposta abordar a Agenda 2030, os ODS e a implementação de políticas públicas com um sistema tributário de cooperação regional que vise corrigir desigualdades de gênero. Para tanto, analisamos o documento *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, elaborado na Assembleia Geral da ONU, em 2015. Trata-se de um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade na busca pelo fortalecimento da paz universal¹⁸.

[...] O plano indica 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os ODS, e 169 metas, para erradicar a pobreza e promover vida digna para todos, dentro dos limites do planeta. São objetivos e metas claras, para que todos os países adotem

18. Organização das Nações Unidas (ONU), *op. cit.*, 2015.

de acordo com suas próprias prioridades e atuem no espírito de uma parceria global que orienta as escolhas necessárias para melhorar a vida das pessoas, agora e no futuro¹⁹.

O quinto ods destaca a igualdade de gênero²⁰, reconhecendo-a não só como um direito humano fundamental como também como base para um mundo sustentável. Esse objetivo tem como intenção “alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”²¹.

Asa Regnér, diretora executiva adjunta da ONU Mulheres, destacou que, “se continuarmos nesse ritmo, levaremos 200 anos para eliminar a diferença de gênero”²². Por isso, pediu aos países da América Latina e do Caribe – alguns abundantes, por exemplo, em recursos naturais – que gerem sistemas tributários ou outros mecanismos para alocar fundos para políticas de igualdade de gênero. Segundo ela, “Não há tempo a perder até 2030”, quando se encerra o prazo para a conclusão dos ods²³. Problematisa-se, portanto, como “agenda construtiva” a proposta de adotar uma gestão tributária de âmbito regional, em cooperação tributária regional, que busque erradicar o preconceito de gênero na tributação.

19. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), “A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, *Plataforma Agenda 2030*, Brasília, [2021], disponível em: <https://tinyurl.com/eb35uxpt>, acesso em: 10 jun. 2021.

20. Diferentemente da orientação sexual, que enfoca as práticas sexuais dos sujeitos, o gênero é definido (e continuamente redefinido) pelo reconhecimento social e identitário dos sujeitos quanto ao sexo de seus corpos: homens e mulheres que foram assim designados ao nascer (cisgênero), homens e mulheres transexuais, intersexos, transgêneros, travestis, entre outros. Trata-se ainda de conceito que dialoga de maneira mais próxima com as práticas sociais e o arcabouço cultural que reforçam desigualdades e discriminações de acordo com estereótipos e papéis de gênero.

21. Organização das Nações Unidas (ONU), *op. cit.*, 2015.

22. ONU Mulheres Brasil, “Conferência Regional da Mulher Pede ‘Liberação de Nós Estruturais da Desigualdade de Gênero’ para Garantir Autonomia Econômica das Mulheres e Acesso a Direitos”, *ONU Mulheres Brasil*, 30 jan. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/pfa3bejz>, acesso em: 10 jun. 2021.

23. *Idem*.

Em 2010, a Cepal apresentou para a região uma proposta intitulada *La Hora de la Igualdad: Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir*²⁴. Com esse texto, destacou-se o desafio político de “igualar para crescer e crescer para igualar” como nova arquitetura do Estado para o desenvolvimento²⁵.

Na América Latina e no Caribe discute-se que a tributação não pode ser um direito exclusivamente econômico, mas também um direito político, pois as perspectivas ideológicas assumidas, como de combate e prevenção às desigualdades de gênero, devem definir as políticas fiscais. O tema também tem sido discutido na Venezuela:

Ao contrário do que tem sido socializado, a tributação não é um fato exclusivamente econômico, é também um fato político, pois a definição dos regimes fiscais depende das perspectivas ideológicas e políticas assumidas, bem como dos critérios, cenários, mecanismos e consensos de países que, por meio de medidas tributárias e de gastos, regressivas ou progressivas, podem contribuir para reduzir ou aprofundar as desigualdades.

Na América Latina e no Caribe há um sistema tributário fraco, uma cultura tributária ausente dos contribuintes, informações limitadas sobre a tributação, altos níveis de desconfiança da população quanto à destinação dos recursos arrecadados e sanções inexistentes ou precárias por evasão fiscal²⁶.

Esther Pineda G. afirma que a Constituição venezuelana também garante, no plano formal, o direito de igualdade, oportunidades e não discriminação contra as mulheres, porém, “as desigualdades continuam a ocorrer informalmente, por meio de práticas e discursos estereotipados que minam o acesso e a progressão das mulheres no emprego, esfera econômica produtiva”²⁷. A tributação de uma perspectiva de gênero na Venezuela tem

24. Em tradução livre, “tempo da igualdade: lacunas por fechar, caminhos por abrir”.

25. Alicia Bárcena (coord.), *La Hora de la Igualdad: Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir*, Santiago (Chile), Naciones Unidas/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2010, p. 7, disponível em: <https://tinyurl.com/2ks9uwam>, acesso em: 10 jun. 2021.

26. Esther Pineda G., *Perspectiva de Género y Justicia Tributaria: Una Aproximación al Caso Venezolano*, Bogotá, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 2018, p. 13 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/ps3ty68k>, acesso em: 10 jun. 2021.

27. *Idem*, p. 1 (tradução nossa).

sido uma área totalmente negligenciada, e as disparidades são expressas pela ação ou omissão de tributos diretos e indiretos, por meio da implantação de um direito masculinista e da ausência de uma perspectiva de gênero nas políticas fiscais. A Constituição do país estabelece que o sistema tributário deve promover a distribuição justa dos encargos públicos, de acordo com a capacidade econômica do contribuinte. Apesar disso, a maior parte da receita arrecadada provém de um tributo regressivo como o imposto sobre valor agregado (IVA), que impõe o mesmo esforço tributário àqueles que têm menor capacidade tributária, incluindo as mulheres.

Juridicamente, no Brasil, os princípios do Estado democrático de direito presumem igualdade de tratamento entre homens e mulheres. A Constituição brasileira, de 1988, consagra o princípio de igualdade, conforme a norma de seu artigo 5º, inciso I, que assegura que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, e do artigo 150, inciso II, que veda a instituição de tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente. Em seus artigos 3º, e 5º e 170, que inaugura a ordem constitucional econômica, há um comprometimento com um dever permanente de redução das desigualdades sociais ou regionais e o compromisso com o desenvolvimento²⁸.

No Uruguai, a partir do agudo crescimento da pobreza e da desigualdade no final da década de 1990, Alma Espino aponta que, em meados de 2007, se implementou a reforma tributária “com o objetivo explícito de promover maior eficiência e equidade no sistema tributário uruguaio”²⁹. A autora afirma que a igualdade de gênero e os direitos das mulheres no Uruguai são oficialmente promovidos pela lei n. 18 104, de 15 de março de 2007, que defende a “igualdade de direitos e oportunidades entre homens e mulheres na República”³⁰. Informa ainda que há uma estratégia-quadro

28. Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, disponível em: <https://tinyurl.com/974ze7>, acesso em: 10 jun. 2021.

29. Alma Espino, *Política Fiscal y Género: El Caso de Uruguay*, Bogotá, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 2019, p. 16 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/4a4a3mkp>, acesso em: 10 jun. 2021.

30. Uruguai, lei n. 18 104, de 15 de março de 2007 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/k6uythbz>, acesso em: 10 jun. 2021.

nacional para promover os direitos das mulheres e a igualdade de direitos de gênero por meio do Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (Plano Nacional de Igualdade de Oportunidades e Direitos), elaborado pelo InMujeres, do Ministério do Desenvolvimento Social do país. Sobre a incidência da perspectiva de gênero na política fiscal, esclarece que é contemplada pelo órgão oficial responsável pela igualdade de gênero no plano. Embora o Uruguai tenha abordado o assunto da política fiscal e de gênero, isso ocorre principalmente para a análise dos orçamentos do Ministério de Desenvolvimento Social e do município de Montevideu. A autora conclui que a situação da igualdade de gênero na política tributária uruguaia exige maior neutralidade de gênero nas políticas macroeconômicas, sugerindo a inclusão de dimensão de gênero em trabalhos acadêmicos sobre equidade.

O grupo de trabalho sobre política fiscal feminista do projeto FESMINISMOS, da Fundação Friedrich Ebert na América Latina, publicou um estudo sobre impostos sexistas na América Latina, em 2019, que verificou a presença de impostos desse tipo em dez países da América Latina: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela³¹. A iniciativa tem como estratégia de *marketing* digital a insígnia #NoImpuestosSexistasnaAL. Destaca:

A economia feminista questiona a aparente neutralidade das políticas macroeconômicas para destacar os preconceitos de gênero embutidos nas políticas fiscal, comercial e monetária. Argumenta que, ao enfocar o estudo das relações mercantis, a análise econômica tradicional descartou todo trabalho e produção dentro das casas, fundamentais para o funcionamento da sociedade e realizados principalmente por mulheres.

Resgatar a reprodução da vida como condição necessária ao avanço das economias permite compreender que as políticas públicas e fiscais não são neutras, postula a economia feminista³².

31. FESMINISMOS e Página19, “No más Impuestos Sexistas en América Latina”, *Fes-minismos.com*, 12 nov. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/32e84rv8>, acesso em: 10 jun. 2021.

32. *Idem, ibidem* (tradução nossa).

O que se pretende combater são políticas fiscais discriminatórias. O movimento FESminismos ainda aponta que:

Em nove dos dez países avaliados, os absorventes higiênicos e absorventes internos estão sujeitos à alíquota integral do IVA. A única exceção é a Colômbia. Lá, um grupo de feministas conseguiu trazer a alíquota para 0%, graças à campanha de mobilização social “Menstruação Livre de Impostos”. Em novembro de 2018, diante de uma ação de inconstitucionalidade com o imposto sexista, a Corte Constitucional Colombiana emitiu uma decisão que o eliminou, tornando o país o primeiro da América Latina a reconhecer que é discriminatório às mulheres pagarem mais por suas necessidades básicas³³.

Preconceito de gênero e possíveis políticas públicas para realidades mais equânimes

Uma proposição da efetiva mudança dessa desigual realidade é a distribuição dos tributos sobre quatro bases fundamentais: renda, propriedade, consumo e contribuições sociais. Dessa forma, busca-se realizar uma reforma tributária que não almeje o aumento da carga tributária no país, mas que a reestruture, de modo que haja redistribuição desse ônus priorizando o equilíbrio na contribuição de impostos pelos contribuintes. É natural esperar que o Estado ofereça serviços públicos de qualidade para toda a sociedade, incentivando os contribuintes a esse comprometimento. Visa-se uma tributação cidadã que seja coerente com a realidade econômica da sociedade tributada, sem privilégios, sem desconsiderar a capacidade contributiva.

A Oxfam Brasil apresentou cinco propostas tributárias para a redução de desigualdades³⁴ nesse viés, defendendo que países que tributam mais a renda e a propriedade acabam por ter um sistema tributário mais pro-

33. *Idem, ibidem* (tradução nossa).

34. Oxfam Brasil, “5 Propostas Tributárias para Reduzir Desigualdades”, *Blog Oxfam Brasil*, 17 mar. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/5ecetbu6>, acesso em: 10 jun. 2021.

gressivo e que atende à lógica de que aquele com maior capacidade econômica paga mais tributo.

Esse tem sido o esforço em alguns países desenvolvidos: eliminar os preconceitos de gênero (*eliminating gender bias*). Certos países têm dado passos para acabar com a desigualdade na tributação (*gender bias in the personal income tax*). São exemplos:

- **França (1983)** – Passou a exigir a assinatura de ambos os cônjuges nas declarações de impostos da família.
- **Irlanda (1993)** – Mudou o critério de avaliação sobre a renda do trabalho, indicando a esposa como contribuinte principal.
- **Malásia (1991)** – Mudou de um sistema tributário em que a renda de uma mulher casada era atribuída a seu esposo, a menos que optasse por tributação separada, para um sistema em que esposos e esposas são tratados como unidades tributáveis separadas, com opção de tratamento conjunto.
- **Países Baixos (1984)** – Deixaram de conceder subsídio de isenção de imposto mais elevado a um homem casado que a uma mulher casada e adotaram um subsídio fiscal de base igual.
- **África do Sul (1995)** – Deixou de aplicar uma tabela de taxas mais altas para pessoas solteiras e mulheres casadas que para homens casados e passou a usar uma tabela unificada.
- **Reino Unido (1990)** – Mudou a possibilidade de depósito conjunto em nome do marido com a opção de avaliação separada sobre a renda do trabalho da esposa para depósito individual³⁵.

No caso brasileiro e de muitos países da América Latina, tributa-se mais o consumo, razão pela qual se tem um sistema tributário mais regressivo. A injustiça ou desproporcionalidade do sistema regressivo reside no fato de se tributar mais as pessoas com menor capacidade econômica, o que concentra renda e aumenta as desigualdades. Por essa razão, esse modelo

35. Janet Gale Stotsky, *op. cit.*, p. 7, set. 1996.

é chamado de distorção tributária, privilegiando uma classe minoritária e chancelando discrepâncias econômico-sociais.

Pondera-se muito que esse sistema regressivo seja inconstitucional, uma vez que é expresso no texto constitucional que a cobrança de impostos deve se orientar pela capacidade econômica do contribuinte, ou seja, sua capacidade contributiva. Há quem defenda a simplificação dos impostos e a melhoria na eficiência do sistema tributário como uma provável solução para a desigualdade; todavia, o relatório Oxfam Brasil enfatiza que somente uma reforma que enfrente as desigualdades, sendo justa e solidária, pode corrigir essas discrepâncias. O texto indica onde estão os equívocos:

O que chamamos de tributação sobre consumo é o que todas as pessoas pagam sobre bens e serviços consumidos. Essa tributação é alta e dispersa entre vários impostos e em diferentes níveis da federação. Uma consequência é que as pessoas que têm menor renda acabam pagando, proporcionalmente, mais imposto do que os que têm maior renda. Além disso, esse modelo gera ineficiências³⁶.

Como propostas, o relatório elenca cinco caminhos necessários. Uma delas é a simplificação da tributação sobre consumo, e a solução seria a criação de um IVA:

[...] É preciso simplificar criando um imposto sobre valor agregado (IVA) a partir da unificação de diferentes impostos como Cofins, PIS/Pasep, IPI, ICMS e ISS. E um imposto seletivo (IS) sobre produtos que geram externalidades negativas, como cigarro, agrotóxicos, carbono, bebidas açucaradas.

[...] Também é necessário que seja reduzida a alíquota dos impostos sobre o consumo, com a compensação através da redistribuição para tributos sobre renda e patrimônio³⁷.

O relatório ainda sugere como segunda proposta a “Equidade no Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF)”, sugerindo que “as alíquotas do

36. Oxfam Brasil, *op. cit.*, 17 mar. 2020.

37. *Idem, ibidem.*

IRPF são muito concentradas nas rendas médias, o que limita a progressividade desse tipo de imposto³⁸. Acrescenta:

[...] Além disso, o que as pessoas ganham com lucros e dividendos não é taxado, reduzindo ainda mais a contribuição das rendas mais altas. Isso significa que a classe média, em geral, paga proporcionalmente mais IRPF que muitos milionários. É preciso ajustar a tabela de alíquotas do IRPF para garantir a progressividade para as faixas mais altas, além de estabelecer o imposto sobre lucros e dividendos³⁹.

Sobre o imposto de renda de pessoa jurídica (IRPJ), sugere-se equidade da seguinte forma:

O atual sistema permite que as empresas com maior faturamento possam pagar menos impostos que as médias e pequenas empresas. Isso pode ocorrer porque cada uma tem um regime diferente de tributação. Enquanto as pequenas e médias empresas contribuem sobre um valor mais fixo, as grandes corporações pagam sobre um lucro real, que elas conseguem reduzir muito, por estratégias ou brechas. É essencial conter essas possibilidades de redução da tributação das grandes empresas⁴⁰.

Sobre a efetivação do imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR), em que se cobra “a partir do tamanho e utilização que os proprietários de terras declaram em relação às suas propriedades”⁴¹, propõe:

[...] É frequente que essa autodeclaração facilite a sonegação e reduza a arrecadação. Esse imposto não deve ser “autodeclaratório”. É preciso fortalecer o cadastramento rural e ter uma fiscalização intensa. Além disso, é essencial resgatar os objetivos do ITR que se referem à função social da terra e à preservação ambiental, usando melhor os critérios tanto da utilização da terra como da área não tributável para o seu cálculo⁴².

38. *Idem, ibidem.*

39. *Idem, ibidem.*

40. *Idem, ibidem.*

41. *Idem, ibidem.*

42. *Idem, ibidem.*

Por último, o relatório propõe a regulamentação do imposto sobre grandes fortunas (IGF).

Considerações finais

Estão evidentes os índices de desigualdade de gênero na América Latina e no Caribe. No Brasil, sabe-se que o sistema tributário regressivo, apesar da arrecadação tributária que alcança 33% do produto interno bruto (PIB), não permite uma igualitária distribuição de renda. As políticas públicas para a correção da desigualdade são absolutamente necessárias, e determinações ou reformas jurídicas em uma sociedade podem redundar em transformações econômicas e sociais.

Com esse propósito, este capítulo demonstrou os compromissos internacionais que os países da América Latina e do Caribe têm em buscar corrigir desigualdades de gênero, inclusive atendendo ao quinto ODS da Agenda 2030 da ONU.

Evidenciou-se, ainda, que o sistema tributário brasileiro tem permitido forte exação fiscal ao onerar os mais pobres, em especial as mulheres, considerando o fenômeno de feminização da pobreza na América Latina e no Brasil. A pandemia de covid-19 mostrou quanto um alto percentual de mulheres fica mais exposto e vulnerável em momentos de crise política, sanitária ou social.

Desse modo, sugere-se, como política pública em busca de equidade, uma nova gestão fiscal ou tributária – conforme já se buscou aplicar em alguns países da América Latina – que permita melhor redistribuição da carga tributária para as mulheres, com vistas à dignidade humana, que está sujeita à condição mínima de alimentação, moradia, saúde e educação, entre outros fundamentais direitos. Para tanto, foi apresentada a indicação de cinco propostas tributárias para a correção da desigualdade, conforme relatório da Oxfam Brasil, categorizando o preconceito tributário de gênero.

Há a necessidade de uma agenda construtiva, em que uma reforma ou readequação tributária pode ser uma política pública eficiente que enseje a redução de diferenças socioeconômicas. Sua implementação em coope-

ração regional, como compromisso perante a Cepal, pode indicar uma ação de governança econômica por meio da incidência tributária como caminho para uma sociedade justa e solidária, com diminuição das desigualdades regionais.

Embora todas as mulheres, apenas em virtude de seu gênero, estejam expostas a desigualdades e formas de discriminação, as mulheres mais pobres, indígenas, afrodescendentes, homossexuais, transgêneros, moradoras de áreas rurais, migrantes ou com deficiências têm mais dificuldade de serem inseridas em condições de equidade no trabalho remunerado de qualidade. Dessa forma, faz-se necessário perceber as variáveis de desigualdade de gênero e, com políticas fiscais, adequar os sistemas tributários, de modo a buscar equidade.

Food is money: Fórum Econômico Mundial e governança global dos sistemas alimentares

MARCOS LOPES FILHO¹ ■ PATRÍCIA C. JAIME²

Depois de quase duas décadas de significativos avanços na luta contra a fome e no enfrentamento da má nutrição, estimativas da Organização das Nações Unidas (ONU) apontam que a fome voltou a assombrar cerca de 820 milhões de pessoas, ao passo que quase 2 bilhões experimentam os desafios do sobrepeso e da obesidade. Como se a coexistência desses indicadores aparentemente paradoxais não trouxesse suficientes pressões aos sistemas alimentares, as mudanças climáticas têm suscitado debates cada vez mais acalorados sobre o papel da produção e do consumo de alimentos na organização de um modelo de desenvolvimento que não ameace a vida humana no planeta no presente e no futuro.

1. Doutorando do Programa de Pós-graduação em Saúde Global e Sustentabilidade da Faculdade de Saúde Pública (FSP) da Universidade de São Paulo (USP) e bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Bacharel em relações internacionais pela Universidade Estadual Paulista (Unesp) e mestre em meio ambiente e desenvolvimento rural pela Universidade de Brasília (UnB). Anteriormente, ocupou cargos relacionados a segurança alimentar e nutricional no Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) e na Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO; do inglês, Food and Agriculture Organization). Coordenador do grupo temático sobre direito humano à alimentação adequada da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan).
2. Nutricionista e professora titular do Departamento de Nutrição da Faculdade de Saúde Pública (FSP) da Universidade de São Paulo (USP). Mestre e doutora em saúde pública pela FSP-USP. Realizou estudos de pós-doutorado em epidemiologia nutricional no Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde (Nupens) da FSP-USP e em políticas de alimentação e nutrição na London School of Hygiene and Tropical Medicine, no Reino Unido. Foi coordenadora da Coordenação-geral de Alimentação e Nutrição (CGAN) do Ministério da Saúde, no período de 2011 a 2014.

A exemplo do que ocorre com quase todas as grandes questões da humanidade, a comunidade científica, a classe política, o setor privado e as organizações da sociedade civil têm apresentado diagnósticos e proposto soluções que requerem ação coordenada dos distintos atores que integram os sistemas alimentares. No entanto, tais atitudes não logram o grau necessário de consenso sobre medidas que de fato revertam ou minimamente estabilizem as tendências alarmantes do eminente colapso resultante da sobreposição de uma pandemia de fome, uma pandemia de sobrepeso e obesidade e uma crise ambiental.

Nesse sentido, este capítulo tem por objetivo refletir sobre as dinâmicas de interação dos principais atores do sistema alimentar no enfrentamento dessa questão, com especial atenção à relação entre mecanismos de governança econômica global e mecanismos de governança global dos sistemas alimentares. Para tanto, apresentam-se brevemente o contexto e o estado da arte dos debates sobre segurança alimentar e nutricional na agenda global; na sequência, são examinadas as dinâmicas de interação entre o Fórum Econômico Mundial (FEM) e os mecanismos de governança global dos sistemas alimentares relacionados à ONU, com base na análise de processo de preparação da Cúpula Mundial de Sistemas Alimentares (CMSA), prevista para 2021.

Sistemas alimentares e sindemia global de desnutrição, obesidade e emergências: a urgência do debate

Quase duas décadas depois de significativos avanços na luta contra a fome e no enfrentamento da má nutrição, estimativas da ONU apontam que, desde 2016, a humanidade retrocede de forma significativa no cumprimento do objetivo número 2 da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável³.

3. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) e Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe: 2016*, Santiago (Chile), FAO/OPS, 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/vr8ahs9h>, acesso em: 10 jun. 2021.

Segundo a ONU⁴, o número de pessoas assoladas pela fome cresceu de 777 milhões, em 2015, para 820 milhões, em 2016, enquanto a desnutrição crônica ainda afeta cerca de 155 milhões de crianças menores de 5 anos e a desnutrição aguda atinge uma em cada doze crianças na mesma faixa etária (aproximadamente 56 milhões). Ainda de acordo com a ONU, outros 50 milhões de pessoas devem experimentar a fome em 2021, em função da pandemia causada pela covid-19⁵.

Como outra face da mesma moeda, o sobrepeso e a obesidade crescem em ritmos alarmantes e, segundo a ONU, já representam uma verdadeira epidemia global. O número de pessoas sofrendo de obesidade mais que dobrou nas últimas três décadas. Em 2014, quase 1,9 bilhão de adultos sofriam de sobrepeso, dos quais quase 600 milhões eram obesos. Entre as crianças, em 2016, quase 41 milhões das menores de 5 anos sofriam com sobrepeso⁶. De acordo com o mais recente relatório da comissão da revista *The Lancet* sobre o tema, o número de pessoas sofrendo de obesidade chegou a 2 bilhões em 2015⁷.

No mesmo sentido, são crescentes as evidências⁸ de que a insegurança alimentar e as múltiplas formas de má nutrição são diretamente responsáveis pela escalada de doenças crônicas não transmissíveis – especialmente

4. *Idem, ibidem.*

5. United Nations (UN), *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Food Security and Nutrition*, Nova York, UN, jun. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/burv2cdk>, acesso em: 10 jun. 2021.

6. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) e Organización Panamericana de la Salud (OPS), *op. cit.*, 2017.

7. Boyd A. Swinburn *et al.*, “The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: The Lancet Commission Report”, *The Lancet*, vol. 393, n. 10 173, pp. 791-846, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/mfh4ywew>, acesso em: 10 jun. 2021.

8. World Health Organization (WHO), *Global Action Plan for the Prevention and Control of Non-communicable Diseases: 2013-2020*, Genebra, WHO, 2013, disponível em: <https://tinyurl.com/ddbhjvfs>, acesso em: 10 jun. 2021; Global Burden of Disease Study 2013 Collaborators, “Global, Regional, and National Incidence, Prevalence, and Years Lived with Disability for 301 Acute and Chronic Diseases and Injuries in 188 Countries, 1990-2013: A Systematic Analysis for the Global Burden of Disease Study 2013”, *The Lancet*, vol. 386, n. 9995, pp. 743-800, 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/yeepd96y>, acesso em: 10 jun. 2021; McKinsey Global Institute, *Overcoming Obesity: An Initial Economic Analysis – Discussion Paper*, [S.l.], McKinsey & Company, 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/ye9ebz8b>, acesso em: 10 jun. 2021.

doenças cardiovasculares, diabetes do tipo 2 e alguns tipos de câncer – e já se tornaram um dos principais fatores de risco para a saúde pública de muitos países, especialmente países em desenvolvimento. Como destacam Helena Ribeiro, Patrícia Constante Jaime e Deisy Ventura: “As doenças crônicas eram consideradas doenças de afluência, mas, hoje em dia, matam mais pessoas nos países em desenvolvimento que naqueles mais desenvolvidos, apesar de neles ainda continuarem como problemas importantes”⁹.

Como apontado pelo mesmo relatório da comissão da *The Lancet*, a coexistência dessas duas epidemias em uma escala global em um contexto de mudanças climáticas configura uma ameaça ainda mais grave à saúde global, uma vez que a insegurança alimentar e nutricional é, ao mesmo tempo, causa e consequência dos efeitos perversos da crise climática na saúde planetária. É importante notar que, de acordo com o relatório, os sistemas alimentares são os principais responsáveis pelo que os autores denominam *sindemia global* de obesidade, desnutrição e emergência climática.

O relatório da revista *The Lancet* apresenta uma importante novidade para os estudos sobre segurança alimentar e nutricional, especialmente pela óptica dos *estudos críticos de segurança*¹⁰ e de uma parte da literatura da saúde global¹¹. Foi apontada a necessidade de uma análise estruturada de como indivíduos e organizações interagem nas arenas globais de forma a incidir na construção de percepções de riscos e ameaças, que são determinantes para explicar como os esforços para o enfretamento de epidemias, pandemias ou sindemias globais podem contribuir para enfrentar as causas sistêmicas e estruturais dessas crises.

9. Helena Ribeiro, Patrícia Constante Jaime e Deisy Ventura, “Alimentação e Sustentabilidade”, *Estudos Avançados*, vol. 31, n. 89, pp. 185-198, 2017 (cf. p. 189), disponível em: <https://tinyurl.com/kwytcf2>, acesso em: 10 jun. 2021.

10. João Nunes, “Critical Security Studies and Global Health”, em Colin McInnes, Kelley Lee e Jeremy Youde (orgs.), *The Oxford Handbook of Global Health Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

11. Anne-Emanuelle Birn, Yogan Pillay e Timothy H. Holtz, *Textbook of Global Health*, Oxford, Oxford University Press, 2017; João Biehl, “Theorizing Global Health”, *MAT: Medicine Anthropology Theory*, vol. 3, n. 2, pp. 127-142, 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/t2vdasch>, acesso em: 10 jun. 2021.

A América Latina e o Caribe seguem, em linhas gerais, as mesmas tendências globais. Depois de ter sido a única região do planeta a alcançar o objetivo de desenvolvimento do milênio (ODM) 1, reduzindo pela metade a proporção de pessoas com fome até 2015, e a meta proposta durante a Cúpula Mundial da Alimentação (CMA), em 1996, diminuindo pela metade o número absoluto de pessoas com fome até 2015¹², o número de pessoas subnutridas na região aumentou em 2,4 milhões entre 2015 e 2016, alcançando um total de 42,5 milhões (6,6% da população), e o número de pessoas com insegurança alimentar grave na região chegou a 38 milhões, em 2016¹³. Ao mesmo tempo, 25% da população adulta da região sofre de sobrepeso, e doenças crônicas não transmissíveis associadas à má alimentação já são a maior causa de morte da região¹⁴.

Ainda que o conceito de segurança alimentar e nutricional mobilizado neste capítulo seja relativamente recente, tendo sido utilizado pela primeira vez em um acordo internacional realizado em 1945, no tratado de constituição da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO; do inglês, Food and Agriculture Organization)¹⁵, a questão da alimentação talvez seja tão antiga para a humanidade quanto a própria existência do ser humano e, certamente, orientou as primeiras interações do homem consigo mesmo, com seus pares e com o planeta. São amplas as referências na literatura¹⁶ sobre como a questão da alimen-

12. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), “Poner Fin al Hambre y Erradicar Todas las Formas de Malnutrición en América Latina y el Caribe”, em Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Montego Bay, 5-8 mar. 2018 (Documento LARC/18/2).

13. *Idem, ibidem*.

14. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) e Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe: 2017*, Santiago (Chile), FAO/OPS, 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/28kehyuu>, acesso em: 10 jun. 2021.

15. Vanderly Scarabeli e Bernardo Fernandes Mançano, “O Debate Paradigmático em torno da Insegurança Alimentar com Base nos Conceitos de Segurança Alimentar, Soberania Alimentar e Agroecologia”, *Geografía: Ambiente, Educação e Sociedades*, vol. 3, n. 1, pp. 35-52, 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/zxc4ftux>, acesso em: 10 jun. 2021.

16. Massimo Montanari, *Comida como Cultura*, trad. Leticia Martins de Andrade, São Paulo, Editora Senac São Paulo, 2008.

tação também foi central para os primeiros intentos de organização social e para os processos de complexificação das sociedades na Pré-história e na Antiguidade. São vastos também os exemplos ao longo da história de como a questão da alimentação foi uma das principais mediadoras das dinâmicas de interações entre diferentes agrupamentos humanos, que posteriormente se tornaram objeto de interesse do campo das relações internacionais.

Nesse mesmo sentido, a alimentação também aparece como uma questão-chave para compreender o processo histórico conhecido como Grandes Navegações, entendido por diversos autores como um dos mitos fundantes da globalização¹⁷, que, como bem pontuaram Paulo Antônio de Carvalho Fortes e Helena Ribeiro¹⁸, está intrinsecamente ligado ao próprio desenvolvimento histórico do campo da saúde global.

No final do século XIX e início do século XX, a questão da alimentação ganhou contornos mais próximos ao debate contemporâneo sobre segurança alimentar e nutricional e se consolidou como uma pauta nas emergentes discussões sobre segurança sanitária internacional e saúde mundial. Os rápidos avanços no campo da nutrição humana e da epidemiologia nutricional trouxeram luz para o paradoxo de que a superprodução de alimentos e a intensificação do comércio mundial não haviam contribuído para a melhora das condições de saúde do conjunto da população, mas que, ao contrário, a insuficiência de alimentos e a má nutrição se apresentavam como um importante obstáculo para o progresso que se esperava como resultado das revoluções científicas e tecnológicas do período¹⁹. Por essa razão, a própria Liga das Nações, em sua curta existência entre 1919 e 1946, estabeleceu uma comissão especial para estudar as relações entre

17. Milton Santos, *Por uma Outra Globalização: Do Pensamento Único à Consciência Universal*, Rio de Janeiro, Record, 2000.

18. Paulo Antonio de Carvalho Fortes e Helena Ribeiro, “Saúde Global em Tempos de Globalização”, *Saúde e Sociedade*, vol. 23, n. 2, pp. 366-375, 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/nuy9594z>, acesso em: 10 jun. 2021.

19. Jacques Chonchol, “A Soberania Alimentar”, *Estudos Avançados*, vol. 19, n. 55, pp. 33-48, 2005, disponível em: <https://tinyurl.com/44r9m42w>, acesso em: 10 jun. 2021.

agricultura, nutrição, saúde e economia, que foi prematuramente encerrada pelo eclodir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945)²⁰.

No pós-guerra, na esteira dos esforços de construção de uma convivência internacional mediada pelo multilateralismo, a questão da alimentação voltou ao centro do debate, tendo motivado a criação de uma agência especializada da ONU, a já mencionada FAO, para tratar do nexo entre alimentação e agricultura e, entre outras coisas, do combate à fome e à pobreza, da promoção de desenvolvimento agrícola, da melhoria da nutrição, da busca por segurança alimentar e do acesso de todas as pessoas aos alimentos necessários para uma vida ativa e saudável²¹. Nesse mesmo contexto, a questão da alimentação apareceu também como um dos vetores para o estabelecimento da Organização Mundial da Saúde (OMS), em 1948. Ainda que de forma mais marginal que no caso da FAO, o tratado constitutivo da OMS estabelece a promoção da nutrição humana como uma condição necessária para que todos os povos alcancem os maiores níveis possíveis de saúde²².

Ainda que os objetivos definidos na gênese das duas agências fossem claramente políticos, a primeira década de funcionamento da FAO e da OMS foi marcada por uma abordagem altamente tecnicista e assistencialista para a questão da segurança alimentar e nutricional. Tendo a FAO, por exemplo, se dedicado majoritariamente a propor soluções preventivas para a ameaça de uma possível *crise malthusiana*, principalmente por meio do comércio mundial de alimentos, enquanto enfrentava os efeitos imediatos da insegurança alimentar e nutricional por meio de assistência aos famintos e políticas baseadas no enfrentamento das consequências, e não das causas da insegurança alimentar e nutricional²³. A OMS, por sua vez, fortemente pautada pelo paradigma da *carência nutricional*²⁴, orientava suas

20. *Idem, ibidem*.

21. World Food Programme (WFP), *Hunger Map: 2014*, Roma, WFP, 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/6puy3xhc>, acesso em: 10 jun. 2021.

22. World Health Organization (WHO), *Constitution of the World Health Organization*, Nova York, WHO, 1946, disponível em: <https://tinyurl.com/tx7xh9m>, acesso em: 10 jun. 2021.

23. Vanderly Scarabeli e Bernardo Fernandes Mançano, *op. cit.*, 2020.

24. Ella Ridgway *et al.*, "Historical Developments and Paradigm Shifts in Public Health Nutrition

ações em intervenções nutricionais diretas, praticamente alheias às dinâmicas sociais, econômicas e ambientais a que estavam expostas as pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.

No final dos anos 1950, o médico e cientista brasileiro Josué de Castro (1908-1974) assumiu a presidência do conselho da FAO e, posteriormente, a Representação Permanente do Brasil junto às agências da ONU em Genebra, na Suíça, inclusive a OMS. Em ambos os postos, Castro contribuiu efetivamente para a circulação internacional de novas abordagens para o tema da segurança alimentar e nutricional, abordagens que reconheciam que as vulnerabilidades não existiam em si mesmas, mas eram socialmente construídas e, portanto, a fome deveria ser tratada como uma questão política, que demandava a compreensão e o enfrentamento dos determinantes sociais, econômicos e ambientais da insegurança alimentar e nutricional.

A Guerra Fria (1947-1991) e os golpes militares no Sul global – inclusive no Brasil – foram determinantes para que Castro e suas ideias fossem rapidamente postos de lado no debate internacional na FAO e na OMS, dando lugar a uma abordagem militarista da segurança alimentar e nutricional baseada na construção discursiva de novas ameaças e novas percepções de risco²⁵. Nessa concepção, a segurança alimentar e nutricional deixou de ser entendida como uma condição individual e coletiva para uma vida saudável e passou a ser entendida como uma condição necessária à soberania do Estado-nação capitalista. Dessa forma, o sistema internacional se tornou uma importante plataforma para que as potências capitalistas promovessem seus modelos de produção, armazenamento, comércio e consumo de alimentos, especialmente com base em uma nova divisão internacional do trabalho que designava o Sul global como *celeiro do mundo* ou, mais precisamente, como celeiro das potências capitalistas.

Durante quase três décadas, essa concepção orientou a atuação do sistema ONU, especialmente da FAO, que se especializou em promover a chamada Revolução Verde no Sul global, um modelo de produção de alimentos

Science, Guidance and Policy Actions: A Narrative Review”, *Nutrients*, vol. 11, n. 531, pp. 1-22, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/83b6urwk>, acesso em: 10 jun. 2021.

25. João Nunes, *op. cit.*, 2018.

pautado pelo latifúndio mecanizado e pela exploração predatória da mão de obra e dos recursos naturais e facilitado por uma nova fase da globalização, marcada pelo “advento” do livre comércio em escala global. A crítica a esse modelo ganhou maior relevo na agenda internacional no início da década de 1990²⁶. Por um lado, as transições democráticas em parte do Sul global abriram espaços para as aspirações de reforma dos movimentos sociais, em particular daqueles representantes de grupos deixados às margens da promessa de desenvolvimento dos modelos neoliberais, como movimentos de luta por terra e segurança alimentar e nutricional, que lograram organizar-se para internacionalização de suas bandeiras²⁷. Por outro lado, na esteira do desenvolvimento socioeconômico experimentado por países como Brasil, México, Venezuela, Índia e China, na primeira década dos anos 2000, observou-se também maior protagonismo desses atores em influenciar o sistema internacional. Os esforços do Sul global em democratizar foros multilaterais e seus mecanismos de tomada de decisão – com vistas a ampliar a participação de países em desenvolvimento na produção de normas internacionais – tiveram a luta contra a fome e a pobreza como uma de suas principais bandeiras.

A partir da segunda metade da primeira década dos anos 2000, observou-se um significativo aumento no número de reuniões de alto nível, declarações especiais e acordos em mecanismos de governança global em torno da questão da fome e da má nutrição, como a Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar, de 2009, o Desafio Fome Zero, lançado na Rio+20, de 2012, as declarações especiais da Organização dos Estados Americanos (OEA), de 2012, a Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (Esan) da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), de 2011, e o Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Ham-

26. Milton Rondó Filho e Marcos Aurélio Lopes Filho, *Política Externa e Democracia: A Construção de Novos Paradigmas em Segurança Alimentar e Nutricional*, São Paulo, Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil, 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/yj2juzp8>, acesso em: 10 jun. 2021.

27. Cátia Grisa e Silvio Porto, “Dez Anos de PAA: As Contribuições e os Desafios para o Desenvolvimento Rural”, em Cátia Grisa e Sergio Schneider (orgs.), *Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil*, Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/ydhkx7r5>, acesso em: 10 jun. 2021.

bre (Plansan; em português, Plano de Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome) da Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (Celac), de 2015.

Também em resposta à emergência desses novos atores na agenda global e à pulverização de recursos (principalmente financeiros) em torno de novos polos de poder, o sistema ONU, capitaneado por FAO e OMS, convocou em 2014 a II Conferência Internacional em Nutrição (ICN 2; do inglês, II International Conference on Nutrition), realizada em Roma, na Itália, em novembro de 2014, mais de vinte anos depois da realização da primeira conferência. A persistência da subnutrição, associada à retomada do crescimento da fome e à epidemia de sobrepeso e obesidade, fez emergir no encontro a busca por novas abordagens para o enfrentamento da questão, especialmente com base em análises que privilegiam a compreensão dos sistemas alimentares, em detrimento daquelas entendidas como *setoriais*. Apesar dos intensos conflitos entre atores públicos, atores privados e organizações da sociedade civil que atrasaram a adoção do acordo até as vésperas da ICN 2, o encontro foi um importante marco político e conceitual para reafirmar a indissociabilidade do *direito humano à alimentação adequada* (DHAA) e lançar as bases para o debate teórico e político para uma abordagem da segurança alimentar e nutricional sob o prisma dos sistemas alimentares.

Em seguimento à ICN 2 e com impulso de revisar marcos conceituais existentes e aclarar possíveis controvérsias em termos de abordagens para implementação do marco de ação da ICN 2, o Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA) da ONU solicitou a seu painel de especialistas de alto nível (HLPE; do inglês, *high level panel of experts*) a elaboração de um relatório sobre a relação entre sistemas alimentares e nutrição, em que se acordou um novo marco conceitual para uma abordagem centrada em sistemas alimentares²⁸.

28. High Level Panel of Experts (HLPE), *Sustainable Agricultural Development for Food Security y Nutrition: What Roles for Livestock? A Report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*, Roma, jul. 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/76h64y3f>, acesso em: 10 jun. 2021.

A abordagem centrada em sistemas alimentares oferece três importantes adições aos modelos anteriores²⁹. Primeiro, enfatiza o papel da alimentação como um vínculo central entre os sistemas alimentares e seus impactos na saúde e na nutrição; segundo, ressalta o papel determinante dos ambientes alimentares no consumo sustentável de alimentos saudáveis; terceiro, leva em consideração os impactos da agricultura e dos sistemas alimentares na sustentabilidade em suas três dimensões: social, ambiental e econômica. Como recordam Ribeiro, Jaime e Ventura³⁰, a interação entre as formas de produzir e comercializar e os modos de consumir e alimentar são cruciais para desenvolver práticas sustentáveis de produção e de consumo.

Nos termos propostos pelo HLPE, os sistemas alimentares são definidos como:

[...] um sistema alimentar que reúne todos os elementos (ambiente, pessoas, insumos, processos, infraestruturas, instituições etc.) e atividades relacionadas com produção, processamento, distribuição, preparação e alimentação, bem como os resultados dessas atividades, incluindo os econômicos e ambientais³¹.

O HLPE apregoa também que é possível agrupar os principais elementos constitutivos dos sistemas alimentares em três categorias, como uma ferramenta metodológica para analisar os pontos de interface entre os sistemas alimentares e a nutrição: cadeia de abastecimento de alimentos, ambientes alimentares e comportamento do consumidor.

Ainda com o objetivo de analisar os principais fatores que incidem sobre os sistemas alimentares e, dessa forma, entender como incidem positiva ou negativamente sobre as múltiplas cargas da má nutrição (desnutrição, fome, sobrepeso e obesidade), o painel de especialistas propõe agrupar tais fatores em cinco grandes categorias: fatores biofísicos e ambientais;

29. *Idem*, *Nutrition and Food Systems: A Report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*, Roma, set. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/fudb9tky>, acesso em: 10 jun. 2021.

30. Helena Ribeiro, Patrícia Constante Jaime e Deisy Ventura, *op. cit.*, 2017.

31. High Level Panel of Experts (HLPE), *op. cit.*, set. 2017 (tradução nossa).

fatores ligados a inovação, tecnologia e infraestrutura; fatores políticos e econômicos; fatores socioculturais; e fatores demográficos. Em função de questões metodológicas, este capítulo enfoca os fatores políticos e econômicos que incidem sobre os sistemas alimentares, notadamente aqueles relacionados a mecanismos de governança global.

A literatura aponta para um papel preponderante de mecanismos de governança³² em distintos níveis (local, nacional e global) no desenho, na implementação e no seguimento de políticas públicas relacionadas à segurança alimentar e nutricional. Ademais, estudos recentes de organizações internacionais³³ indicam a necessidade de repensar os mecanismos de governança global para garantir a segurança alimentar e nutricional e o desenvolvimento sustentável em um contexto de mudanças climáticas.

É nesse contexto que o relatório da comissão da revista *The Lancet*³⁴ sobre a sindemia global de desnutrição, obesidade e crise climática caminha visando desenvolver uma nova abordagem para a segurança alimentar e nutricional no campo da saúde global. Trata-se de uma abordagem que não se propõe a superar abordagens anteriores, mas a organizá-las em um marco de reflexão teórica sobre o tema e ação política. São notórias as contribuições do relatório ao caracterizar as crises atuais de desnutrição, obesidade e clima como pandemias, bem como ao analisar os determinantes socioeconômicos e políticos comuns dessas três pandemias. Os atores

32. Saul S. Morris, Bruce Cogill e Ricardo Uauy, “Effective International Action against Undernutrition: Why Has it Proven so Difficult and What Can Be Done to Accelerate Progress?”, *The Lancet*, vol. 371, n. 9612, pp. 608-621, 2008, disponível em: <https://tinyurl.com/3dphtxe2>, acesso em: 10 jun. 2021; Jennifer Bryce *et al.*, “Maternal and Child Undernutrition: Effective Action at National Level”, *The Lancet*, vol. 371, n. 9611, pp. 510-526, 2008, disponível em: <https://tinyurl.com/4tfenw8t>, acesso em: 10 jun. 2021.

33. High Level Panel of Experts (HLPE), *op. cit.*, set. 2017; Frank Biermann, Norichika Kanieb e Rakhyun E. Kim, “Global Governance by Goal-setting: The Novel Approach of the UN Sustainable Development Goals”, *Current Opinion in Environmental Sustainability*, vol. 26-27, pp. 26-31, 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/n76pynt9>, acesso em: 10 jun. 2021; Emile A. Frison (coord.), *From Uniformity to Diversity: A Paradigm Shift from Industrial Agriculture to Diversified Agroecological Systems*, Bruxelas, International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (IPES-Food), 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/rjs9x7aa>, acesso em: 10 jun. 2021.

34. Boyd A. Swinburn *et al.*, *op. cit.*, 2019.

também dão uma contribuição decisiva ao debate ao apresentar um robusto conjunto de evidências que sustentam a adoção de políticas públicas diretamente relacionadas a uma abordagem *emancipatória* para a segurança alimentar e nutricional. Contudo, parece não ter sido feita com a atenção necessária uma análise estruturada sobre como indivíduos e organizações interagem nas arenas globais, para entender como os esforços no enfrentamento dessa sindemia global podem, de fato, contribuir para enfrentar as causas sistêmicas e estruturais dessas crises, e não apenas produzir novas negligências.

O Word Economic Forum e o sistema da Organização das Nações Unidas na governança de sistemas alimentares: convergência de objetivos ou instrumentalização de pautas?

É importante notar que a crise econômica de 2008 foi um importante ponto de inflexão na forma como a questão da segurança alimentar e nutricional era tratada em diferentes mecanismos de governança global.

Por um lado, ao longo da primeira década dos anos 2000, mecanismos de governança global tradicionalmente ligados à questão da segurança alimentar e nutricional, como a FAO, a OMS e o CSA, foram progressivamente incorporando a noção de que a segurança alimentar e nutricional não significava apenas o enfrentamento da ameaça da fome e da má nutrição como também, de uma perspectiva *emancipatória*³⁵, a consecução de um conjunto de direitos que libertem indivíduos e coletivos de diversas formas de opressão, como falta de acesso a terra, água, moradia, educação etc.³⁶ Por outro lado, mecanismos ligados a governança econômica global, como Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI), Grupo dos Vinte (G20) e FEM, reagiram à crise de 2008 propugnando uma nova abordagem para a segurança alimentar e nutricional, pautada na noção de que a fome e a má nutrição são ameaças ao sistema econômico, seja pelos

35. João Nunes, *op. cit.*, 2018.

36. Milton Rondó Filho e Marcos Aurélio Lopes Filho, *op. cit.*, 2016.

potenciais impactos da insegurança alimentar e nutricional no chamado *capital humano*³⁷, seja pelos potenciais impactos econômicos dos desfechos em saúde da insegurança alimentar e nutricional. É notório que, a partir de 2012, *filantrocapitalistas*³⁸, como Bill Gates, e corporações transnacionais passaram a reivindicar maior protagonismo na governança global dos sistemas alimentares, patrocinando a formação de redes *multiatores* e iniciativas paralelas ao sistema ONU, como Scaling Up Nutrition (SUN) e Global Alliance for Improved Nutrition (GAIN), como mecanismos privilegiados de concertação global para o enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional.

Por sua vez, o FEM se autodefine como “organização internacional para a cooperação público-privada” que “engaja os principais líderes políticos, empresariais, culturais e sociais para moldar as agendas globais, regionais e industriais”³⁹. Declara ainda ser uma organização sem fins lucrativos, imparcial e que não se vincula a interesses específicos, prestando contas, portanto, à sociedade como um todo, e não apenas a grupos específicos⁴⁰. Contudo, ainda que se apresente como uma organização para moldar a agenda global relacionada à defesa dos interesses de todas as partes da sociedade, a organização é reconhecidamente um dos espaços mais exclusivos do mundo, com participação restrita de multibilionários, dirigentes das maiores corporações transnacionais do mundo e um grupo seletivo de tomadores de decisão, especialistas e personalidades. Do mesmo modo, apesar de não estar vinculado a interesses específicos e prestar contas à sociedade como um todo, são abundantes na imprensa e na literatura críticas à falta de transparência do FEM, seja quanto à sua atuação como organiza-

37. The World Bank, *The Human Capital Index 2020 Update: Human Capital in the Time of COVID-19*, Washington, World Bank Group, 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/3byjtyfe>, acesso em: 10 jun. 2021.

38. Behrooz Morvaridi, “Capitalist Philanthropy and Hegemonic Partnerships”, *ThirdWorld Quarterly*, vol. 33, n. 7, pp. 1191-1210, 2012, disponível em: <https://tinyurl.com/rv3xzu8c>, acesso em: 10 jun. 2021.

39. World Economic Forum, “Our Mission”, *Weforum.org*, 2021 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/w7thrsrw>, acesso em: 10 jun. 2021.

40. *Idem, ibidem*.

ção, seja quanto à atuação de membros que se utilizam da entidade como ferramenta de incidência política na defesa de seus interesses, inclusive com relação a questões reconhecidas em espaços multilaterais como de interesse público e de bem comum.

Um dos casos mais emblemáticos talvez seja o tema da segurança alimentar e nutricional. Há mais de sete décadas todos os Estados-membros da ONU reconhecem que a segurança alimentar e nutricional é um bem comum e que deve ser tratada de forma multilateral, segundo os princípios da igualdade soberana e da boa-fé de todos os membros. Desde a crise econômica de 2008, o FEM tem aumentado significativamente a importância do tema em sua agenda, na mesma medida em que tem aumentado sua participação como organização nos debates sobre o tema em outros espaços, em âmbito regional e global. Nesse período, definiu o tema da alimentação como um de seus assuntos globais prioritários e passou a pleitear que o setor privado tenha mais espaço nos debates e maior protagonismo nos mecanismos de governança global nessa matéria.

O envolvimento do FEM nesse tema foi em grande medida bem recebido por governos de países do Norte e do Sul global. Por um lado, os governos dos países do Norte se viam aliviados pela possibilidade de diminuir suas responsabilidades com cooperação internacional em matéria de segurança alimentar e nutricional; por outro, uma parte significativa dos governos do Sul viam na atuação do FEM uma oportunidade para poder diminuir os investimentos públicos para a garantia da segurança alimentar e nutricional e, dessa forma, satisfazer os incansáveis apelos do mercado por políticas de *austeridade fiscal*.

Como discutido na seção anterior, o aumento do protagonismo do FEM e de seus membros com relação ao tema da alimentação em arenas globais fez emergir uma série de iniciativas que questionaram e desafiaram os mecanismos existentes de governança global em segurança alimentar. Isso criou uma pressão que resultou em um esvaziamento de espaços multilaterais pautados por direito internacional público e permeáveis à democracia, em favor de mecanismos *multiatores*, liderados pelo setor privado e pautados fortemente por interesses de seus financiadores.

Ainda que esses novos mecanismos pudessem de fato acelerar os progressos da humanidade no enfrentamento das múltiplas cargas da má nutrição, quando se analisa a lista de membros do FEM⁴¹, é difícil não questionar os reais interesses da organização ao reclamar para si a responsabilidade de coordenar os esforços globais para a garantia de um bem comum. Entre os *parceiros*, *parceiros associados* e *parceiros estratégicos* do FEM, encontram-se as principais corporações internacionais que, segundo a literatura⁴², controlam os sistemas alimentares há mais de cem anos, responsáveis por um modelo de negócios baseado na exploração predatória da terra, dos recursos naturais e de mão de obra para produzir alimentos de baixa qualidade e amplificar os próprios lucros. Em outras palavras, os esforços do FEM em ampliar seu protagonismo na coordenação das iniciativas globais para a garantia da segurança alimentar e nutricional significam também maior protagonismo de atores privados amplamente retratados pela literatura como responsáveis por desfechos negativos dos sistemas alimentares, notadamente a sindemia global, em detrimento de atores como os Estados, que, entre outras coisas, têm a responsabilidade perante o regime internacional de direitos humanos de limitar a atuação do setor privado para assegurar os direitos de seus cidadãos, inclusive quanto ao DHAA.

Parte em resposta às críticas da opinião pública, parte em resposta ao movimento reativo da ONU de recuperar protagonismo na governança global em diversos temas, o FEM assinou, em 2019, um acordo de parceria estratégica com o sistema ONU. Mesmo que mais uma vez o aumento do protagonismo do FEM no que talvez seja o maior mecanismo de governança global contemporânea tenha sido celebrado por certos setores como uma forma de “acelerar os progressos da humanidade”, mais de quatrocentas organizações da sociedade civil do mundo todo, com especial protagonismo para organizações comprometidas com a segurança alimentar e nutricional,

41. World Economic Forum, “Our Partners”, *Weforum.org*, 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/27aczxc3>, acesso em: 10 jun. 2021.

42. Beth Hoffman, *Behind the Brands: Food Justice and the “Big 10” Food and Beverage Companies*, Oxford, Oxfam International, 2013 (Oxfam Briefing Paper, 166), disponível em: <https://tinyurl.com/25r6b7h3>, acesso em: 10 jun. 2021.

nal, denunciaram que o acordo sela a captura do sistema ONU pelo setor privado e “move o mundo perigosamente na direção de uma governança global privatizada e não democrática”⁴³.

Apesar de o tema da segurança alimentar e nutricional não figurar expressamente no acordo como uma das áreas prioritárias para a colaboração entre as duas organizações, a centralidade do tema para ambas ficou ainda mais evidente no início de 2020, quando o secretário-geral das ONU anunciou que o primeiro grande produto do acordo seria uma CMSA, prevista para setembro de 2021. Mais uma vez, a convocatória da CMSA foi amplamente celebrada por diversos atores ligados à governança econômica global, e o FEM rapidamente lançou uma iniciativa batizada de Food Systems Initiative (Iniciativa Sistemas Alimentares), como parte de uma plataforma mais ampla que espera “moldar o futuro dos bens públicos globais”⁴⁴. Novamente, mais de 550 organizações da sociedade civil e movimentos de defesa de direitos se mobilizaram para denunciar⁴⁵ que a cúpula convocada pelo acordo entre ONU e FEM não apenas deixa de lado o legado de cúpulas anteriores, que estabeleceram mecanismos multilaterais democráticos e inclusivos de defesa do DHAA, a exemplo do CSA, como também coloca em xeque a legitimidade do processo em razão do evidente conflito de interesses do FEM e de seus membros.

Até agora o secretariado da ONU não respondeu à carta das organizações da sociedade civil; mesmo assim o processo de preparação da CMSA segue em ritmo acelerado, com forte protagonismo do FEM e de seus membros, bem como de setores da comunidade acadêmica e da sociedade civil que atuam em projetos e iniciativas financiadas pela organização.

43. Fian International, “*WEF Takeover of UN Strongly Condemned*”, 16 jan. 2020 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/ymm87k5e>, acesso em: 9 jun. 2021.

44. World Economic Forum, “*Food Systems Initiative*”, *Weforum.org*, 2021 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/4ejja24t>, acesso em: 10 jun. 2021.

45. Cf. carta a António Guterres, secretário-geral da ONU, [S.l.], 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/56t9z663>, acesso em: 10 jun. 2021.

Considerações finais

Ao longo de pouco mais de sete décadas, a segurança alimentar e nutricional se consolidou como um tema de interesse público e central para a governança global da ONU, especialmente envolvendo FAO, OMS e CSA. Nesse período, movimentos sociais e organizações da sociedade civil conquistaram espaço e se posicionaram como atores fundamentais para que esses mecanismos multilaterais, de fato, contribuam com uma abordagem emancipatória para garantir a segurança alimentar e nutricional e formatar sistemas alimentares que favoreçam a consecução do DHAA.

Depois da crise de 2008, atores tradicionalmente vinculados à governança econômica global e historicamente pouco participativos no debate global sobre a questão da segurança alimentar e nutricional passaram a se envolver mais ativamente com a pauta. As iniciativas desses atores buscam, por exemplo, o aumento da participação nos espaços tradicionais de concertação global, a incorporação do tema na agenda dos mecanismos de governança econômica global e a criação de novos mecanismos.

Nesse contexto, o FEM parece ser um mecanismo privilegiado por atores centrais da governança econômica global, especialmente grandes corporações transnacionais e *filantrocapitalistas*, para criar iniciativas próprias de concertação global com relação a segurança alimentar e nutricional, ao mesmo tempo que buscam influenciar (e em alguma medida esvaziar) os arranjos multilaterais já consolidados. Chama a atenção que, ainda que o discurso oficial do FEM seja o de defesa do bem comum, os membros da organização se restrinjam a um pequeno grupo de atores, notoriamente conhecidos pelo abuso de poder político e econômico na defesa dos próprios interesses, inclusive algumas vezes em detrimento de direitos coletivos e individuais. Especialmente em relação ao tema da segurança alimentar e nutricional, é importante mencionar que, entre os membros do FEM, estão grandes corporações transnacionais ligadas a quase todas as etapas dos sistemas alimentares e acusadas de agir de forma coordenada para maximizar seus lucros e, em consequência, contribuir para que sistemas alimentares sejam vetores de aprofundamento da sindemia global.

Ainda que o processo preparatório da CMSA não tenha gerado fontes documentais suficientes para avaliar se é um processo de convergência de objetivos ou de aparelhamento do sistema ONU por parte do FEM, esse histórico de atuação do fórum na construção e/ou reforma de mecanismos de governança global que sejam mais favoráveis aos interesses de seus membros fornece uma importante pista sobre os objetivos do FEM com essa parceria. Ademais, o fato de que, mesmo diante das pressões da opinião pública, o secretariado da ONU esteja conduzindo o processo por meio de uma força tarefa *ad hoc* por fora do CSA, um dos mais importantes e participativos mecanismos de governança global em segurança alimentar, reforça o entendimento de que o processo da CMSA não deve se pautar pelos princípios da ONU, mas pelo acordo de parceria estratégica com o FEM.

Entrevista com José Antonio Ocampo: o Brasil, a América Latina e o mundo em tempos de pandemia

PEDRO DALLARI¹

Na fase final da preparação deste livro, reuni-me com seu coordenador, o professor José Antonio Ocampo – docente na Columbia University, em Nova York, com sólida trajetória na esfera pública colombiana e internacional –, para uma conversa sobre o trabalho por ele realizado à frente da Cátedra José Bonifácio². Estava se encerrando seu período como catedrático, sendo o livro expressão justamente dos resultados alcançados pelas atividades acadêmicas que coordenara na Universidade de São Paulo (USP) em 2020 e 2021, relacionadas ao tema de cooperação e governança internacional. Assim, em 2 de agosto deste último ano, uma segunda-feira, nos reunimos virtualmente, encontrando-se ele em seu país natal, na cidade de Cali, e eu, em São Paulo. Falamos não apenas desse trabalho na USP como também, em sintonia com o tema de pesquisa por ele escolhido, de sua perspectiva para o desenvolvimento mundial no contexto da crise sanitária global decorrente da pandemia de covid-19, não faltando referências ao quadro da América Latina e do Brasil.

A conversa que mantivemos naquela segunda-feira de agosto, realizada na forma de entrevista, está aqui publicada na íntegra, na sequência desta breve apresentação. Além de figurar neste livro, a entrevista foi destinada

1. Professor titular de direito internacional do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Universidade de São Paulo (USP), é coordenador do Centro Ibero-americano (Ciba), núcleo de apoio à pesquisa responsável pela gestão da Cátedra José Bonifácio.
2. Uma descrição detalhada sobre a Cátedra José Bonifácio, com o currículo do catedrático José Antonio Ocampo e as especificidades de sua atuação na USP, consta no artigo “José Antonio Ocampo na Cátedra José Bonifácio”, incluído na parte inicial deste livro.

à *Revista de Estudios Brasileños (REB)*, no âmbito da cooperação regular entre o Centro de Estudios Brasileños da Universidad de Salamanca (CEB-usal), responsável por esse importante periódico acadêmico, e o Centro Ibero-americano da USP (Ciba-USP), a quem cabe a gestão da Cátedra José Bonifácio. Reafirmada, agora, com a publicação simultânea da entrevista do catedrático Ocampo, essa parceria já se materializou na publicação, em diferentes edições da mesma *REB*, de entrevistas feitas com outros catedráticos – a líder social e política mexicana Beatriz Paredes (catedrática em 2017), a ex-presidente da Costa Rica Laura Chinchilla (2018) e o economista boliviano Enrique García (2019), que, por quase três décadas, presidiu o CAF-Banco de Desenvolvimento da América Latina, antiga Corporação Andina de Fomento (CAF)³.

As entrevistas realizadas com esses catedráticos objetivaram obter uma visão sobre a América Latina – e, nesse contexto amplo, do Brasil –, tendo em consideração, inclusive, a experiência advinda do trabalho desenvolvido na USP. Como tenho ressaltado nas oportunidades em que sou chamado a descrever as características da Cátedra José Bonifácio, a perspectiva dos catedráticos – por um lado, essencialmente estrangeira, mas, por outro, produto também da imersão no ambiente acadêmico brasileiro – tem se constituído em fonte preciosa de conhecimento sobre o Brasil, inclusive em função de os entrevistados serem personalidades em que a relevância no espaço público demonstra a capacidade de entenderem a realidade que os cerca.

Segue, então, a reprodução de meu diálogo com o catedrático José Antonio Ocampo, cujas palavras complementam, de maneira bastante vívida, a abordagem doutrinária conduzida por ele próprio em seu artigo de aber-

3. Publicadas na *REB* sob supervisão de Elisa Tavares Duarte, do CEB-USAL, as entrevistas estão disponíveis nas seguintes edições da revista: vol. 4, n. 8, pp. 190-200, 2017 (Beatriz Paredes); vol. 6, n. 12, pp. 237-243, 2019 (Laura Chinchilla); e vol. 7, n. 14, pp. 203-210, 2020 (Enrique García). O conjunto de edições da *REB* pode ser consultado em: <https://tinyurl.com/jmnf6a6y>. As transcrições dessas entrevistas podem ser igualmente encontradas nos livros da Cátedra José Bonifácio publicados pela Editora da Universidade de São Paulo (Edusp) e coordenados, respectivamente, pelos mencionados catedráticos, disponíveis em: <https://tinyurl.com/3vd2czuh>.

tura deste livro⁴, incidente sobre os enormes desafios para a governança internacional em nosso tempo.

PEDRO DALLARI: Muy buenas tardes, estimado catedrático. Es un placer tener este contacto para hacer algunas preguntas y recibir sus consideraciones sobre algunos temas muy importantes relacionados con su participación en la Cátedra José Bonifácio de la Universidad de São Paulo [usp], en el periodo de 2020 a 2021, ya que, por cuenta de la pandemia, tuvimos que prolongar el tiempo necesario para que se logran todos los objetivos de la cátedra.

La primera pregunta que deseo hacer tiene relación con su presencia en la Cátedra José Bonifácio, en la Universidad de São Paulo. Deseo que hable de las actividades que desarrolló y la impresión que tuvo, con la particularidad que usted no tuvo la posibilidad de estar presencialmente en la universidad. Usted es el primero de los ocho catedráticos que nunca estuvo en la Ciudad Universitaria de São Paulo, lo que vamos a corregir después de la pandemia. Vamos a hacer actividades con usted aquí, en particular el lanzamiento del libro, pero me gustaría que hablara un poco qué le pareció esta experiencia académica *sui generis* con la usp.

JOSÉ ANTONIO OCAMPO: Bueno, fue muy agradable estar dictando esa Cátedra José Bonifácio en la Universidad de São Paulo. Lo único lamentable, como usted lo señaló, es que coincidió con la pandemia. Esto me obligó a dictar la cátedra por medios virtuales, pero creo que mis conferencias han sido bien recibidas.

Yo escogí el tema de la cooperación internacional. Este es un tema en el cual, por una parte, he sido un investigador, ya que he publicado un libro entero sobre cooperación monetaria internacional, pero también muchos ensayos sobre Naciones Unidas [ONU] y el mundo en desarrollo, sobre comercio internacional y también sobre el tema más general de cómo se puede diseñar el sistema de cooperación internacional para

4. Cf. o artigo “Cooperación Económica Internacional durante la Crisis de la COVID-19”, na primeira parte deste volume.

articular mejor el desarrollo en los países más avanzados con los países llamados emergentes, como nosotros, los latinoamericanos, y con los países de más bajos ingresos. Pero, además, he tenido la oportunidad de ser un actor del sistema internacional por diez años en las Naciones Unidas, primero como secretario ejecutivo de la Cepal [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] y, después, como subsecretario general de las Naciones Unidas para asuntos económicos y sociales. He tenido, después, la oportunidad de trabajar en muchas otras actividades de la ONU, entre ellas, en los últimos nueve años, como presidente de uno de los comités técnicos mejor reputados del Ecosoc [del inglés, Economic and Social Council; en español, Consejo Económico y Social], el Comité de Políticas para el Desarrollo. Todo eso indica que tengo también la experiencia de ser parte de los actores de la cooperación internacional. Es un tema que está, por lo tanto, en el centro de mis actividades y debo decir en el centro de mi corazón, ya que, como lo expreso a menudo, mis diez años en las Naciones Unidas son los años más agradables de mi vida profesional, pese las dificultades que tienen el sistema Naciones Unidas y su dificultad de tomar decisiones. Pero, en un sentido muy cierto, como me lo dijo una vez una amiga, las Naciones Unidas representa lo mejor de la humanidad: los derechos humanos, y en especial la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y los principios de cooperación en todos los ámbitos, políticos, económicos, sociales y ambientales. La ONU está, por lo tanto, en el centro de la cooperación, aunque a veces funcione en forma imperfecta.

En la cátedra, tuve primero la oportunidad de presentar los principios de la cooperación internacional y, después, de hablar sobre el sistema de las Naciones Unidas y la cooperación monetaria internacional, que son como los dos grandes bloques temáticos sobre los cuales he hecho más investigación. Creo que logré encontrar elementos que han sido atractivos para ustedes, los profesores de la Universidad de São Paulo, pero también para el grupo de estudiantes muy interesantes que ustedes tienen en la universidad. Y, no menos importante pues, hemos logrado elaborar un libro con contribuciones muy importantes de profesores internacionales, así como los profesores de la Universidad de São Paulo y de sus

estudiantes, que han elaborado un grupo muy importante de ensayos. Ha sido realmente una cátedra muy agradable y muy productiva.

PD: Nosotros estamos encantados con su colaboración, catedrático, aún teniendo condiciones tan adversas, tan difíciles. Porque, por más que se tenga la posibilidad, con las tecnologías de comunicación, de hacer reuniones virtuales, nada sustituye la presencia física y el contacto directo. Por eso, estamos muy gratos por su disponibilidad para mantener la actividad de la Cátedra José Bonifácio.

Hago una pregunta basado, ahora, en el tema del libro que usted mencionó. El libro trata, como tema general, de la gobernabilidad internacional y el desarrollo. Y la pregunta que hago, de una manera muy corta, es ¿en qué medida la pandemia implica un cambio en la perspectiva de gobernabilidad internacional para el desarrollo? ¿O no tendremos muchos cambios y, si necesitan cambios, qué cambios imagina? Ese es el tema de su artículo para el libro, el artículo principal del libro, que trata exactamente del impacto de la pandemia sobre la cooperación para el desarrollo y de la gobernanza internacional. ¿Qué aspectos le parecen a usted más importantes de destacar en ese ámbito?

JAO: Creo que debo combinar dos respuestas complementarias. La primera es destacar áreas en las cuales la cooperación internacional muestra avances, a veces limitados, pero avances. El tema del cambio climático es uno de ellos: el reconocimiento de la importancia de la cooperación para combatir el cambio climático ha ascendido claramente en la agenda internacional. Vamos a ver si este año hay decisiones más fuertes en Glasgow, en la reunión sobre cambio climático de las Naciones Unidas, para ver si se logran compromisos para cumplir los objetivos del Acuerdo de París. Otra área en la cual hay avance en la cooperación es en materia de impuestos corporativos, en que la secuencia de decisiones en el G7 [Grupo de los Siete], el G20 [Grupo de los Veinte] y el Marco Inclusivo de la OCDE [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos] ha generado algunos avances. En ambos casos, los avances son limitados, en el sentido de que todavía los compromisos asumidos por los países en

materia del cambio climático son insuficientes para lograr los objetivos del Acuerdo de París, y, como he escrito en varios contextos, el acuerdo tributario es deficiente desde el punto de vista de los países en desarrollo. Pero son áreas de avances que son importantes.

Hay, por el contrario, otras áreas en las cuales hay grandes problemas, pero no hay claramente una ruta de solución. Diría que la más importante es el comercio. El sistema de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio [OMC] colapsó y a mi juicio hay que reconstruirlo, ya que representa el mejor sistema para manejar controversias entre países que el mundo ha desarrollado. Hay, además, medidas unilaterales que pueden estar en contra de los principios de la Organización Mundial del Comercio, pero que no han sido objeto de negociaciones productivas. Diría, en particular, que Estados Unidos, muy dramáticamente durante la administración Trump, tomó muchas decisiones que son contrarias al multilateralismo en materia de comercio.

La segunda tiene que ver con la pandemia. En esa materia, diría que la cooperación en materia de salud, por la parte de la Organización Mundial de la Salud [OMS], ha jugado un papel positivo, pero es muy limitada. Y, sobre todo, lo que ha sido dramático, y continúa siéndolo, es la disparidad dramática en el acceso a las vacunas, que es uno de los grandes problemas del mundo hoy. Los países desarrollados tienen un altísimo grado de acceso a vacunas; los países de renta media, como los latinoamericanos, tienen algún avance, pero los países más pobres tienen un acceso muy limitado a vacunas. La vacunación contra la COVID tiene la característica de ser un bien público global, ya que, hasta que no se controle en todo el mundo, no se va a controlar la pandemia. Hay una inconsistencia y una falta de cooperación con los países en desarrollo, sobre todo los países de más bajos ingresos. En un panel de alto nivel de la ONU sobre transparencia financiera, curiosamente, uno de los jefes de ese proceso, que es un expresidente africano, dijo, en una de las reuniones, algo que me pareció dramático: que, en África, se hicieron muchos de los experimentos de vacunas, pero no hay vacunas. Ese es un elemento, digamos, dramático.

Y, en materia de cooperación financiera, hay elementos positivos pero insuficientes. En el artículo que preparé para el libro, muestro que la

cooperación en materia financiera durante esta crisis ha sido menor que la que hubo en la crisis de 2008-2009, que se llama normalmente crisis financiera internacional, pero que algunos hemos venido a llamar la crisis del Atlántico Norte, porque su epicentro fueron los Estados Unidos y Europa Occidental. La cooperación que tuvo lugar entonces, bajo el liderazgo de Gordon Brown, como primer ministro inglés, dio lugar, en abril de 2009, a una agenda del Grupo de los Veinte mucho más ambiciosa que la que el mismo grupo ha adoptado durante la crisis generada por la pandemia de la COVID. El elemento quizás más dramático, y con una dimensión muy fuerte para América Latina, es que los bancos multilaterales de desarrollo han aumentado el financiamiento mucho menos, un 32%, que es mucho menos de lo que aumentaron en la crisis anterior, que fue 73%, como muestro en mi artículo.

Un problema esencial es que los dos principales bancos de desarrollo regionales, el Banco Interamericano de Desarrollo [BID] y el Banco de Desarrollo de América Latina, que mantiene sus antiguas siglas de CAF [Corporación Andina de Fomento], tienen problemas políticos profundos, que reflejan la división política latinoamericana. En el caso del Banco Interamericano, se debe a la decisión apoyada por varios países, entre ellos Brasil y mi país Colombia, de nombrar, por primera vez en la historia, un presidente de los Estados Unidos, que fue una decisión a la que se opusieron varios países y un grupo amplio de exministros latinoamericanos, entre los que me cuento. En el caso de la CAF, se debe a la división política entre sus miembros, entre los países de derecha y de izquierda, que se reflejó en la elección de su nuevo presidente. Hay que buscar un arreglo que permita que los procesos de integración latinoamericanos sean despolitizados, en otras palabras, que sirvan tanto para gobiernos de derecha como de izquierda, porque, en todo momento, habrá gobiernos de una y otra orientación. En esto tenemos que aprender de la Unión Europea, en la cual los cambios de orientación política de un país no generan rechazo al proceso de integración.

Debo decir que el tema de financiamiento ha sido solucionado, en parte, por una peculiaridad de esta crisis. La política monetaria de los Estados Unidos ha sido tan agresiva que, mucho más que en 2008-2009, permitió

una reactivación de los mercados financieros privados. Entonces, curiosamente, América Latina se ha beneficiado más de la reactivación de los mercados financieros privados que de la cooperación financiera internacional. Es una de las conclusiones de mi artículo para el libro.

Hay, además, un tema pendiente muy importante en la agenda financiera, que es el tema de las deudas, sobre todo las deudas públicas o soberanas, como se les denomina en la agenda. Con la crisis, ha aumentado la deuda pública de todos los países latinoamericanos y de todos los países del mundo, y la pregunta es si habrá que renegociarlas y, más en general, buscar cómo se podrán pagar o servir esas deudas en el futuro. Este es un tema que ya está siendo objeto de atención en relación con los países de bajos ingresos, pero no con los de renta media.

PD: Yo aprovecho entonces para preguntarle a usted como imagina América Latina en cinco o diez años, porque estamos empezando a salir del momento más dramático de la pandemia, con mucha dificultad, pero se va avanzando un poco en la vacunación, y algunos indicadores presentan una mejoría en la economía. ¿Pero cómo imagina la posibilidad de que la América Latina recupere un poco la condición que tuvo en los últimos veinte años, de un periodo de afluencia, de crecimiento, de democracia? ¿Usted cree que es posible volver a aquel ritmo o vamos a quedarnos en una situación muy difícil por mucho tiempo?

JAO: Bueno, en mis escritos sobre América Latina, una de las cosas que yo he resaltado es que esa crisis nos golpeó después de cinco años de muy lento crecimiento y de deterioro social. Y, más aún, de explosiones sociales, porque tenemos varios países que han experimentado movilizaciones sociales muy fuertes, incluyendo Brasil, Colombia y Chile, que era, en este último caso, un país sobre el cual pensábamos que no iba a estar inmerso en esos procesos. En enero del año pasado, antes de que conociéramos sobre la crisis de la pandemia, yo escribí un pequeño ensayo en que dije que la América Latina acabada de terminar una media década perdida, y Brasil es uno de los peores casos. De hecho, durante esa media década (2015-2019), aparte del crecimiento económico bajo o negativo en casi

todos los países latinoamericanos, se detuvieron los avances en materia de mejora de la distribución de ingresos, de reducción de la pobreza y mejora en el empleo. Todo se había detenido ya. Entonces la pandemia nos golpeó encima de esa media década perdida y, por eso, ya estamos en una nueva década perdida para América Latina.

Lo que esto implica es que los desafíos hacia adelante son inmensos, y diría que son de tres tipos. Los más complejos son los sociales: hay muchos sectores empobrecidos, hay deterioro distributivo y sobre todo hay un deterioro del empleo. Hasta ahora, no hay luz que nos indique que estamos empezando a mejorar de forma significativa en todos estos campos. Entonces los gobiernos van a tener que adoptar una política social mucho más agresiva de que la que tenían antes de la crisis.

El segundo es el desafío productivo, volver a crecer dinámicamente, y volver a crecer con sectores que tengan mucho más contenido tecnológico, o sea, que inserten bien en eso que se ha venido a llamar Cuarta Revolución Industrial, por lo tanto, con mucho más énfasis en la investigación y desarrollo que lo que ha sido típico en América Latina, aunque Brasil es el país que lidera en este campo en América Latina.

Y el tercero es el reto fiscal. Vamos a terminar con las deudas públicas muy elevadas pero también con enormes demandas sociales. Cómo se van a manejar las finanzas públicas para permitir el saneamiento de la deuda, pero también el financiamiento de las mayores necesidades sociales es, por lo tanto, otro gran reto.

Debo agregar que a esos retos se suman los políticos, porque la situación política latinoamericana en varios países es muy difícil y se refleja no solo en polarizaciones políticas sino también en un horizonte confuso sobre la estabilidad de nuestras democracias, que es tal vez el tema más complicado que enfrentamos. Por lo tanto, el reforzamiento de la democracia, para que sean gobiernos democráticos los que enfrentan estos retos, es el mayor desafío que enfrenta América Latina.

PD: Perfecto, catedrático. Le hago entonces la última cuestión, que es sobre Brasil. Usted no tuvo la posibilidad de estar, en este momento, en Brasil, en la cátedra, como los anteriores catedráticos, pero usted conoce

muy bien Brasil, estuvo mucho en Brasil en el periodo de Cepal, hizo su tesis de doctorado sobre el tema del café, entonces conoce Brasil. ¿Qué papel, que rol, puede tener Brasil en este momento de recuperación de la América Latina? Porque Brasil es un gran país por su tamaño, su economía, por su población, pero, al mismo tiempo, se mantiene muy aislado, muy distante, muchas veces, de la realidad de la América Latina y de la cooperación más intensa de América Latina. ¿Cuál le parece a usted que puede ser el papel de Brasil en esta perspectiva?

JAO: Brasil, para empezar, tiene muchos de los desafíos que acabo de mencionar para América Latina. Curiosamente, durante la pandemia, debido a la política fiscal muy agresiva del año pasado, hubo una mejora en la pobreza, pero los niveles de apoyo social del año pasado no lo van a poder sostener, y tiene el desafío inmenso de tener una de las deudas públicas más altas de América Latina, además con el nivel de tributación que es muy alto. Entonces no es muy fácil ver cómo se va a resolver el tema fiscal. Y ustedes tienen una ley que estableció límites al gasto público y tienen que ver cómo van a manejarlo en ese contexto. En síntesis, el tema fiscal brasileño es muy complejo y vamos a ver como se resuelve.

Y tienen un tema político importante, una polarización política, como tenemos en otros países. Sin embargo pues, hasta donde yo alcanzo a ver, todavía la democracia brasileña sigue firme y esperamos que sean capaces de establecer reglas democráticas para enfrentar esos retos. En el reto productivo, ustedes tienen la posibilidad de ser líderes, porque tienen los niveles de desarrollo tecnológico claramente más avanzados de América Latina. La posibilidad de construir sobre eso en la recuperación económica es, por lo tanto, una oportunidad.

Usted también mencionaba el tema de la cooperación brasileña. Este es un tema sobre el cual hay mucho que hacer. Su principal forma de cooperación es el Mercosur [Mercado Común del Sur], pero, con el enfrentamiento político que hay entre Brasil y Argentina, el Mercosur se ha limitado considerablemente. Reconstruir el Mercosur es muy importante para la integración latinoamericana, de hecho absolutamente esencial, así como, a partir de allí, buscar el objetivo que yo siempre he considerado

que sea razonable de desarrollar: un mercado común sudamericano, a través de un acuerdo entre el Mercosur y la Comunidad Andina [CAN], de manera que podamos tener una integración sudamericana. La idea de la Unasur [Unión de Naciones Suramericanas] fue brasileña. Todavía recuerdo la primera reunión donde se hizo la propuesta de Unasur, y era una propuesta de Brasil, y después obviamente se adoptó como una propuesta sudamericana, pero que vino a ser manejada mucho más por Venezuela que por Brasil, y entró en crisis, lo cual llegó a la suspensión de este proceso de cooperación regional.

El factor que subyace a esta crisis es la división política sudamericana, que es uno de los grandes problemas para reconstruir la integración. Por eso, volviendo al tema de integración, yo siempre he dicho, como ya le señalé, que, en América Latina, tenemos que aprender a hacer integración como lo hacen los europeos. ¿Si un país pasa de derecha a izquierda, en Europa, no se sale de la Unión Europea, cierto? Y existen mecanismos institucionales para tratar de resolver sus diferencias, que no siempre funcionan, como lo estamos viendo estos días con el Brexit y con las tensiones con Polonia y Hungría, que son complejas. Pero de todas maneras hay una institucionalidad y sobre todo un compromiso con la integración, tanto con gobiernos de derecha como de izquierda. En América Latina, hemos decidido que, si somos de derecha o de izquierda, nos integramos solamente con otros países que tienen la misma orientación política. Eso ha sido fatal para la integración de Sudamérica y de América Latina y debe ser, por lo tanto, superado.

PD: Muy bien, catedrático. Yo le agradezco mucho sus respuestas, porque, además del carácter más conceptual y teórico del libro, aquí se habló de cuestiones muy concretas, muy actuales, y por eso la entrevista complementa los artículos del libro de una manera que será muy útil para quienes lo lean y para los lectores de la *Revista de Estudios Brasileños* de la Universidad de Salamanca, en que también se publicará esta entrevista.

Muchas gracias. Ha sido un gran honor para nosotros tenerlo en la Cátedra José Bonifácio, y mantengo la expectativa de que, en un futuro muy próximo, usted pueda venir a São Paulo para hacer el lanzamiento del li-

bro y para estar con los miembros de su grupo de investigadores, más de cien estudiantes de distintos cursos de la Universidad de São Paulo, de una manera más próxima y efectiva.

JAO: A ti, Pedro, muchas gracias por todo. Yo también espero poder ir a São Paulo en algún momento del futuro para conocerlos personalmente.
Muito obrigado!

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.)

<i>Título</i>	<i>Governança Internacional e Desenvolvimento</i>
<i>Coordenador</i>	José Antonio Ocampo
<i>Organizadores</i>	João Alberto Alves Amorim Wagner Pinheiro Pereira
<i>Produção Editorial</i>	Bárbara Borges Cristiane Silvestrin
<i>Arte-final</i>	Negrito Produção Editorial
<i>Projeto Gráfico</i>	Negrito Produção Editorial
<i>Capa</i>	Carla Fernanda Fontana
<i>Foto da Orelha</i>	Arquivo pessoal/José Antonio Ocampo
<i>Editoração Eletrônica</i>	Negrito Produção Editorial
<i>Preparação de Texto</i>	Ana Maria Fiorini (inglês) Cátia de Almeida (português) Maurício Katayama (espanhol)
<i>Revisão de Provas</i>	Maria Marta Garcia (espanhol e inglês) Maurício Katayama (português)
<i>Divulgação</i>	Regina Brandão
<i>Formato</i>	15 × 22 cm
<i>Tipografia</i>	Perpetua Std e Akzidenz-Grotesk BQ
<i>Papel Certificado fsc®</i>	Pólen Soft 80 g/m ² (miolo) Cartão Supremo 250 g/m ² (capa)
<i>Número de Páginas</i>	600
<i>Tiragem</i>	400
<i>Impressão e Acabamento</i>	Mundial 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 em diferentes áreas. Instalada no Instituto de Relações Internacionais (IRI) e gerida pelo Centro Ibero-americano (Ciba), núcleo de apoio à pesquisa de caráter multidisciplinar, ela se propõe, de uma perspectiva acadêmica, reunir pesquisadores em torno de lideranças do ambiente político, econômico, social e cultural conformado nesse espaço de integração.

Anteriormente ao economista colombiano José Antonio Ocampo, catedrático empossado em 2020, ocuparam a mesma posição outras personalidades de acentuada relevância internacional: o chileno Ricardo Lagos (2013), o uruguaio Enrique Iglesias (2014), a brasileira Nélide Piñon (2015), o espanhol Felipe González (2016), a mexicana Beatriz Paredes (2017), a costarricense Laura Chinchilla (2018) e o boliviano Enrique García (2019).

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: a agregação da experiência de lideranças da sociedade aos processos educacionais e de pesquisa próprios do ambiente universitário.

José Antonio Ocampo, notável acadêmico e homem público colombiano, foi o primeiro dessa nacionalidade a ocupar a Cátedra José Bonifácio. [...] No momento de sua nomeação, a pandemia de covid-19 já se impunha, impedindo atividades presenciais na universidade e praticamente inviabilizando a realização de viagens internacionais; assim, todas as atividades se deram de forma remota e virtual. [...] Observando o padrão de funcionamento da Cátedra José Bonifácio, coube a Ocampo selecionar o tema que, em seu período de titularidade, seria objeto de investigação. Sua escolha recaiu sobre o exame das múltiplas dimensões da cooperação e da governança internacional com vista ao desenvolvimento, tema naturalmente relevante na agenda de pesquisa do meio universitário, mas que ganhou maior realce em função dos terríveis impactos econômicos, políticos e sociais gerados pela pandemia.

Do prefácio de Vahan Agopyan, reitor da Universidade de São Paulo (usp).



José Antonio Ocampo

