



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Grão-Chanceler: Dom Walmor Oliveira de Azevedo

Reitor: Dom Joaquim Giovani Mol Guimarães

Assessor Especial da Reitoria: José Tarcísio Amorim

Chefe de Gabinete do Reitor: Paulo Roberto de Sousa

Pró-reitores: Extensão - Wanderley Chieppe Felipe; Gestão Financeira - Paulo Sérgio Gontijo do Carmo; Graduação - Maria Inês Martins; Logística e Infraestrutura - Rômulo Albertini Rigueira; Pesquisa e de Pós-graduação - Sérgio de Moraes Hanriot; Recursos Humanos - Sérgio Silveira Martins; Arcos - Jorge Sundermann; Barreiro - Renato Moreira Hadad; Betim - Eugênio Batista Leite; Contagem - Robson dos Santos Marques; Poços de Caldas - Iran Calixto Abrão; São Gabriel – Alexandre Rezende Guimarães; Valle; Serro e Guanhães - Ronaldo Rajão Santiago



EDITORA PUC MINAS

Direção e coordenação editorial: Mariana Teixeira de Carvalho Moura

Comercial: Paulo Vitor de Castro Carvalho

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

EDITORA PUC MINAS: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Rua Dom Lúcio Antunes, 180 • 30535-630 • Coração Eucarístico • Tel: (31) 3319.9904

Fax: (31) 3319.9907 • Belo Horizonte • Minas Gerais • Brasil • e-mail: editora@pucminas.br



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS



Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais

**Programa de Pós-Graduação
em Relações Internacionais**

Belo Horizonte
ISSN: 2317-773X
v. 11 n. 2
junho 2023



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Conselho Executivo

Prof. Javier Alberto Vadell

Prof. Leonardo César Ramos

Equipe Editorial

Amanda de Lacerda Robadel

Ana Luiza Braga Eliziário

Caio Ribeiro de Oliveira

Fábio Ferreira Andrade

Leonardo Coelho Assunção Santa Rita

Luiz Felipe Dias Pereira

Victor de Matos Nascimento

Conselho Editorial

Adam David Morton (University of Sidney)

Andrés Malamud (Instituto de Ciências Sociais– Universidade de Lisboa)

Antonio Carlos Lessa (Universidade de Brasília UNB)

Atílio Borón (Universidade de Buenos Aires - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)

Carlos Milani (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Carlos S. Arturi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Gladys Lechini (Universidade Nacional de Rosario - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)

Henrique Altemani (Universidade Estadual da Paraíba)

Jens Bartelson (Lund University)

João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)

José Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília)

José Luis León-Manríquez (Universidade Autónoma Metropolitana Xochimilco)

Letícia Pinheiro (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Luis Fernando Ayerbe (Universidade Estadual Paulista)

Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco)

Maria Regina Soares de Lima (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Matt Ferchen (Tsinghua University)

Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Monica Hirst (Universidad Di Tella–Universidad de Quilmes)

Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)

Paulo Fagundes Vizentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Rafael Villa (Universidade de São Paulo)

R. Evan Ellis (Center for Strategic and International Studies)

Renato Boschi (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Sean Burges (Australian National University)

Shiguenoli Myamoto (Universidade Estadual de Campinas – San Tiago Dantas)

Tullo Vigevani (Universidade Estadual Paulista)

Apoio

Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas)

Chefe do Departamento: Chyara Salles Pereira

When do business groups embrace outside lobbying in trade policy? The case of the CPTPP in Chile..... 7

¿Cuándo adoptan los grupos empresariales el lobby externo en la política comercial? El caso del CPTPP en Chile.

Quando é que os grupos empresariais adotam o lobbying externo na política comercial? O caso do CPTPP no Chile.

Andrés Dockendorff, Dorotea López

China e as mutações da Ordem Internacional Liberal: evidências do AIIB e NDB 24

China and the changing Liberal International Order: evidence from the AIIB and NDB

China y la cambiante Orden Liberal Internacional: evidencias del AIIB y el NDB

Octávio Henrique Alves Costa de Oliveira

A construção institucional na China e sua dimensão consultiva..... 38

Institutional Construction in China and Its Consultative Dimension

La Construcción Institucional en China y Su Dimensión Consultiva

Diego Pautasso, Isis Paris Maia

Aleksandr Dugin, o Projeto Neoeurasianista e a Narrativa sobre a Nova Ordem Mundial. 53

Aleksandr Dugin, the Neo-Eurasianist Project and the Narrative of the New World Order

Aleksandr Dugin, el Proyecto Neo-Eurasianista y la Narrativa del Nuevo Orden Mundial

Natalia dos Reis Cruz

¿Qué piensan los latinoamericanos sobre el sistema mundial?..... 71

O que os latino-americanos pensam sobre o sistema mundial?

What do Latin Americans think about the world system?

Carlos Andrés Luján

**Más allá de lo técnico: Explorando la dimensión política de
la función contra-cíclica del financiamiento del desarrollo 90**

*Beyond the technical: Exploring the political dimension of the counter-cyclical role of
development finance*

*Além do técnico: explorando a dimensão política do papel anticíclico do financiamento do
desenvolvimento*

Pablo Hidalgo-Romero

**KARAM, Jeffrey; MAJED, Rima. The Lebanon Uprisings of
2019: Voices of Revolution (Os Protestos de 2019 no Líbano:
Vozes da Revolução) [Las Protestas de 2019 en el Líbano:
Voces de la Revolución]. London: IB Taurus, 2023, 341 pages. 113**

Rodrigo Ayupe Bueno da Cruz

When do business groups embrace outside lobbying in trade policy? The case of the CPTPP in Chile.



¿Cuándo adoptan los grupos empresariales el lobby externo en la política comercial? El caso del CPTPP en Chile.

Quando é que os grupos empresariais adotam o lobbying externo na política comercial? O caso do CPTPP no Chile.

Andrés Dockendorff ²
Dorotea Lòpez³

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2023v11n2p7-23

Recebido em: 14 de Março de 2024
Aprovado em: 27 de Junho de 2024

1. This work has been possible thanks to the Fondecyt N° 11190948 and ANID-Millennium Science Initiatives Programs [grant number NCS2021_063] and [iclac Millennium Nucleus of China's Impacts in Latin America grant number NCS 053].

2. Professor, International Studies Institute, University of Chile, adocken@uchile.cl, PhD in Political Science, University of Essex, Master of Political Science, University of Chile.

3. Professor, International Studies Institute, University of Chile, dolopez@uchile.cl, PhD in Social Science, University of Chile, Master of Philosophy in Economics, Cambridge University, United Kingdom.

ABSTRACT

Literature shows that business interest groups have fewer incentives to embrace outside lobbying in trade policy. This article proposes an alternative explanation. As we discuss, special economic interests are more likely to adopt a specific subtype of outside lobbying (press, media appearances and op-eds) when policymakers are not responsible for them, and their long-term interests associated with a model of open trade are potentially threatened. We test our argument with the case of Chile and the long debate around the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) ratification process. Our results support the hypothesis: businesses have a greater probability of media appearances, publishing op-eds, and the like, in comparison to other lobbies, such as labor and single-issue groups against the treaty. However, the effect is conditional to salience: the subtype of outside lobbying from business groups is more likely to be observed as the distance to the social outbursts of October 2019 increases.

Keywords: outside lobbying- business groups – trade policy - CPTPP

RESUMO

A literatura mostra que os grupos de interesses empresariais têm menos incentivos para adotar o lobbying externo em matéria de política comercial. Este artigo propõe uma explicação alternativa. Como discutimos, os interesses económicos especiais são mais propensos a adotar um subtipo específico de lobbying externo (imprensa, aparições nos meios de comunicação social e artigos de opinião) quando os decisores políticos não são responsáveis por eles e os seus interesses

de longo prazo associados a um modelo de comércio aberto estão potencialmente ameaçados. Testamos o nosso argumento com o caso do Chile e o longo debate em torno do processo de ratificação do Acordo Global e Progressivo para a Parceria Transpácífica (CPTPP). Os nossos resultados corroboram a hipótese: as empresas têm uma maior probabilidade de aparecer nos meios de comunicação social, publicar artigos de opinião e afins, em comparação com outros grupos de pressão, como os grupos laborais e os grupos de ação única contra o tratado. No entanto, o efeito está condicionado à saliência: o subtipo de lobbying externo de grupos empresariais é mais provável de ser observado à medida que aumenta a distância para as explosões sociais de outubro de 2019.

Palavras-chave: lobbying externo - grupos empresariais - política comercial - CPTPP

RESUMEN

La literatura muestra que los grupos de interés empresariales tienen menos incentivos para adoptar medidas de presión externas en política comercial. Este artículo propone una explicación alternativa. Como discutimos, es más probable que los intereses económicos especiales adopten un subtipo específico de lobby externo (prensa, apariciones en los medios y artículos de opinión) cuando los políticos no son responsables de ellos, y sus intereses a largo plazo asociados a un modelo de comercio abierto se ven potencialmente amenazados. Ponemos a prueba nuestro argumento con el caso de Chile y el largo debate en torno al proceso de ratificación del Acuerdo Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP). Nuestros resultados apoyan la hipótesis: las empresas tienen una mayor probabilidad de aparecer en los medios de comunicación, publicar artículos de opinión y similares, en comparación con otros grupos de presión, como los sindicatos y los grupos monotemáticos contrarios al tratado. Sin embargo, el efecto está condicionado a la saliencia: es más probable observar el subtipo de lobby externo de los grupos empresariales a medida que aumenta la distancia a los estallidos sociales de octubre de 2019.

Palabras clave: lobby externo - grupos empresariales - política comercial – CPTPP

INTRODUCTION

In October 2019, protestors took the streets in Santiago and other Chilean cities voicing demands about social security, health access and education, among other issues. Surprisingly, among the posters and canvases of the people protesting, as well as graffiti in the streets, you could find explicit references against the Comprehensive and Progressive Trans Pacific Partnership Agreement CPTPP⁴ (known before as TPP before the United States left negotiations). Moreover, a new radical left coalition took office in March 2022, with a different discourse towards preferential trade agreements than in previous years. For the first time since 1990, it gave the impression that decision makers wanted to profoundly change the country's trade policy implemented by center left and right governments between 1990 and 2021. This view represented a drastic departure from the previous elite consensus around an open trade policy.

The article argues that this particular political environment, and the politicization of the trade policy, induced business lobbies to embrace a more aggressive strategy to advocate in favor of the CPTPP. They were encouraged by the fear that Chilean politics could be redirected towards a less trade openness-oriented model, perhaps more similar to the import

4. The Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) is a plurilateral economic integration agreement in the Asia-Pacific region. It covers various aspects of trade policy, such as market access in goods, trade facilitation, government procurement, intellectual property, services, e-commerce, investment, environment, labor issues, among others. Currently, the CPTPP is in force for the 11 original signatory countries, namely: Australia, Brunei Darussalam, Canada, Chile, Malaysia, Mexico, Japan, New Zealand, Peru, Singapore and Vietnam, and its objectives include promoting economic integration, establishing predictable legal frameworks for trade, facilitating regional trade, promoting sustainable growth, among others. (Subrei, 2023)

substitution model of the 60s. This outcome is somehow puzzling. Indeed, most of the literature assumes that outside lobbying – actions that are thought to be oriented to the mobilization of public opinion — is not a mechanism chosen by business lobbies (i.e., Binderkrantz, 2005; Dür and Mateo, 2013; Kollman, 1998, Dür and Mateo 2024). Moreover, the literature examining the link between interests' groups and trade, focuses overwhelmingly on the actions of activists and groups against trade policy (Dür and Mateo, 2014; Gheyle and De Ville, 2019). An alternative explanation is made in this article, as outlined above: where there is a misalignment of preferences between business lobbies and policymakers on trade policy, groups have incentives to embrace a more aggressive specific type of outside lobbying: press releases, op-eds, interviews, and the like. Moreover, following previous works (Dür and Mateo, 2023; De Bruycker and Beyers, 2018), our model specification assumes that outside lobbying by business groups would be conditional to salience.

The argument is tested in the case of Chile. The country experienced a long period of a stable trade policy based on a general consensus that the signing of preferential trade agreements (PTAs) were supposedly beneficial (Aninat, Navia et al., 2006; Fermandois and Henríquez, 2005). Moreover, business participated actively (Bull, 2008). In recent years however, political elites started to become polarized around the issue. Indeed, after the signing of the CPTPP in 2018, the National Congress spent almost five years ratifying the agreement. This was quite unusual in comparison to the time spent in Congressional approval of other PTAs on average. Moreover, single issue groups against the CPTPP emerged during the debate process towards the signing of the agreement. They conducted the first protests around the trade policy in Chile.

Original data was collected on inside and outside lobbying actions between 2018 and 2022 in Chile. The observational data allows testing of the following hypothesis: business lobbies are more likely to embrace outside lobbying and the effect is more pronounced when moving away from the social crisis when the CPTPP was more salient. We consider the social outbursts of October 2019 as a point in time where the debate about the CPTPP was more prominent. Salience is the proxy of politicization. As the model specifies, businesses have incentives to avoid going public when the public is paying too much attention to the issue at stake. The results confirm that businesses in Chile embrace outside lobbying more often in comparison to labor groups, and more importantly, in comparison to single-issue lobbies against the agreement. This pattern, however, is sensitive to salience (politicization).

The empirical test has implications for understanding the lobbying dynamics in the case of trade policy. This paper's contribution is two-fold. Firstly, for understanding the representation of interests in contexts of politicization of trade, such as the CPTPP in Chile. Secondly, adding to the incipient literature on lobbying in Latin America regarding trade policy issues. The latter is because there are only a few empirical studies available in the region about lobbying dynamics, and most of them focus on direct lobbying (face to face contacts) with legislators or at committee hearings (i.e., Vallejo Vera, 2021). A potential exception is the case

study of Benzecry (2023) on labor lobbying the Brazilian constitutional assembly. To the best of our knowledge, this is one of the first articles examining lobbying campaigns by business groups in trade policy in Latin America. The role of interests' groups in trade policy has been studied mainly in Western European democracies. This work contributes to this line of research.

The next section presents our theoretical framework, presenting the concepts encompassing the notion of outside lobbying and the foundations of our theoretical model. Then, the main insights of the Chilean case are outlined, followed by the research design, data and results. Finally, the main implications of the analysis are presented.

FRAMEWORK: when do business groups embrace outside lobbying in trade policy?

Trade policy is usually analyzed from an economic perspective, focusing on protectionism and openness of markets to global or regional trade, and primarily in goods. More recently, scholars have moved towards examining the formation of trade policy and the influence of lobbies and interests groups (Hoeckman, Mattoo and English, 2002). In a global scenario increasingly linked by commerce, the dichotomy between protectionism and those advocating open markets has become more complicated than only tariffs. The growing complexity of trade policy, the relevance in the development countries agendas and the incorporation of new topics in PTAs has attracted new lobbies and groups to participate more actively in trade debates (Eliasson and García-Durán Huet 2016; Bull, 2008). From an ideational perspective, for instance, Dingwerth and Weinhardt (2019) show how new concepts such as genderization, environment and democracy are now part of the trade debates. This is the case, as we argue in this article, of the CPTPP.

Some interest groups have been more visible than others in trade policies. This is the case, for instance, of groups protecting agriculture, especially in the European negotiations, or environmental protectionist groups against the North American Free Trade Agreement (NAFTA) or the WTO Ministerial Meeting held in Seattle in 1999, among others (Grossman and Helpman 2002). The complexity of international trade negotiations requires participation with a high degree of technical knowledge on the subject (Bull, 2008). However, under democratic and pluralist conditions, the number of interest groups that participate in trade policy debates will increase and often generate alliances with governments that can be useful at the international level (Lee 2010).

Despite the extensive literature, political science does not establish a single definition of interest groups (Baumgartner & Leech 1998). Some authors have managed to identify two categories. On the one hand, those groups whose purpose is closely related to the defense of an economic position that pursue their own benefit, such as business associations. On the other hand, public interest groups that promote issues of concern to large groups such as human rights or the environment (Jerez, 1997). In reference to the first category, several studies have analyzed how business

groups are able to advance their interests in international economic negotiations, or in cases such as agricultural protection or geographical indications in the European Union (Baccini, Dür, Elsig, and Milewicz, 2011; Bombardini and Trebbi, 2012; Dür and Lechner, 2015; Elsig and Dupont, 2012). On the other hand, the economic policy approach that studies the process of trade policy formation assumes that politicians and governments are rational agents, maximizing welfare based on their own and their voters' welfare. Grossman and Helpman (2002) use this approach in which they build a model that predicts the tariff structure resulting from the influence of interest groups in a free trade agreement negotiation.

Lobbies and interest groups' aim is influencing policy content and decisions. This premise holds whether we examine patterns of lobbying in trade policy or in other policy areas and issues. In pursuing influence, groups and lobbies may adopt different tactics or strategies, which is the focus of this research. The literature organizes these different strategies adopted by them: direct (also known as insider) and outside or indirect (media and grassroots) (Dür and Mateo, 2013; Nicolle Victor, 2007; Binderkrantz, 2005; Binderkrantz, 2008; Weiler and Brändli 2015). Operationally, inside lobbying corresponds to direct actions or approaches to representatives or policymakers in meetings, legislative hearings, and other face to face contacts. This type of lobby is very common. However, sometimes it is also polemic, since contacts between lobbies and representatives are usually subject to suspicion and criticism. Outside lobbying, meanwhile, encompasses all actions oriented to the mobilization of public opinion (Beyers, 2004). Specifically, outside lobbying comprehends approaching journalists, social media adverts, press releases, grassroots meetings, demonstrations, public campaigns, among others (De Bruycker and Beyers, 2019; Mahoney, 2007). In this article, the focus will be on outside lobbying actions mainly associated with the press and media outlets. In the case of lobbying on trade policy, this is considered as a subtype of outside lobbying which has been less covered in the comparative literature and case studies.

The literature also discusses the main determinants of how to lobby, or the particular venues that interest groups focus on when seeking to influence policy or regulations. The choices about the type of lobbying strategies to be employed, are endogenously linked to characteristics of the interests' groups (Binderkrantz 2008, Dür and Mateo, 2013). Indeed, a predominant stream in the literature identifies that business lobbies are in a privileged position because of their resources and budget. Hence, they spend them on implementing direct strategies to approach policymakers. Evidence from the United States ratifies that lobbyists and interest groups with more resources embrace direct lobbying activities more often (Nicolle Victor, 2007: 840). Evidence from a sample of lobbyists and groups in Chile also show that cause groups are more likely to embrace indirect tactics (Dockendorff et al., 2024). Corporate leaders only occasionally use outside lobbying tactics (Kollman, 1998:5). Another reason may also explain why business lobbies focus on direct lobbying tactics. Indeed, as Culpepper (2011) argues, business and corporate groups achieve their goals more often under conditions that he refers to as "quiet

politics', while failing to attain their preferences when the issue is of high political salience. In contrast, less privileged lobbies engage in outside lobbying activities more frequently (Binderkrantz, 2005: 697). For instance, citizens' organizations (with less resources) would be more prone to participate in public campaigns, demonstrations (Dür and Mateo, 2013: 661; Schlozman and Tierney, 1986: 431) or public campaigns, as data from Scandinavian politics shows (Binderkrantz, 2008). As it stands, in the case of business groups it seems to apply the idea that outside lobbying "is not always an optimal strategy or even feasible" (Mahoney, 2007: 109). An alternative explanation, however, emerges when analyzing business lobbying repertoires in trade policy. Our approach encompasses the literature on outside lobbying and trade policy. The baseline model maintains that, under certain specific conditions, economic lobbies may have incentives to embrace a particular subtype of outside lobbying (approaching journalists, issue advertising, op-eds, and interviews) more aggressively. In the next paragraphs our model will be specified.

OUTSIDE LOBBYING IN TRADE POLICY: the argument

The literature has addressed lobbying dynamics over trade policy, focusing on firms and companies both from a theoretical and an empirical perspective (i.e., Bombardini and Trebbi, 2012; Hanegraaff, Poletti and Van Ommeren, 2023). In respect of outside lobbying, the topic examined here, scholars have been focused mainly on the role of anti-trade interests' groups in sustaining opposition to trade through grassroots mobilizations and campaigns (Dür and Mateo, 2014; De Bièvre and Poletti, 2020; Eliasson and Garcia-Duran Huet, 2018; Kay and Evans 2018; Gheyle and De Ville, 2019; Young 2019). Protests in Europe, Seattle and other major cities in Western democracies against specific trade agreements or the WTO are well known. Hence, the literature has addressed the issue of how different actors and lobbies react to the politicization of trade (Dür, Hamilton et al., 2024; De Vries, et al., 2021). Antoine (et al., 2024) provides evidence that a more diverse mobilization of the business sector during debates on trade combined to less salience may induce decisions in favor of trade liberalization. This is due to legitimacy gains associated with the diversity.

In what follows, we discuss the conditions under which business lobbies do public campaigns in advocating their preferred policies regarding trade.

An explanation would highlight that grassroots and protests are more prominent forms of lobbying, and anti-trade and labor groups more likely to drive such actions. Indeed, outside lobbying's main goal is assumed to be the socialization of conflict by targeting a wider audience. As Kollman (1998: xiii) noted, outside lobbying's goal is to signal to policymakers, public support to the lobby's preferred policy. If one follows that approach, conflict expansion would imply realistic chances of increasing public support in order to attain influence. As such, it is more realistic to assume that lobbies without access to policymakers would focus more on campaigning for promoting their preferred trade policy. As will

be discussed below, there is an alternative story. The opposite may be expected from economic lobbies. Stevens and De Bruyecker (2020) show, with evidence from a survey to lobbyists in the context of the European Union, lobbies enjoying resource advantages attain their goals at a higher rate, but this is conditional to the low salience of the issues under debate.

Deriving from the lobbying literature and the insights of the case examined here, the article focuses specifically on press and media actions, as a specific subtype of outside lobbying in trade policy. The understanding is that such actions constitute a second-best strategy for business groups. When they fail to persuade policymakers directly, business lobbies have incentives to adopt a more aggressive public profile in advocating their preferences. As noted by Wolton (2019), special groups defending the status quo would embrace outside lobbying after they failed to persuade policymakers to rule according to the group preference. This may be a particularly attractive tactic when decision makers are not sensitive to lobbies' demands. Recall that, ultimately, in the original formulation of Schattschneider (1957): socialization of conflict, equivalent here to outside lobbying, is a strategy more frequently used by those actors (agents) who see themselves as harmed by a particular political result. Now, think about the position of business lobbies defending the continuity of the open trade policy. This, against the position of political reformers who endorsed a platform of radical change, as in the case studied here, Chile. Hence, a drastic policy change, meaning in this case the adoption of some form of protectionism and perhaps state-led strategies, meant a serious setback for business. This is not trivial, from an empirical point of view. Indeed, the Wolton (2019) model proposes that outside lobbying is more likely in cases of overreaching policy reforms –the case of potentially comprehensive policy shifts in the trade policy as studied here. Differently, business lobbies may engage in outside lobbying in “difficult issues as a last resort” (Mahoney, 2007:53). This reconciles with qualitative evidence gathered by the authors. In fact, one interviewee who organized the Side Room (a place established by the government for civil society consultation during negotiations) claimed that “the private sector got involved with the CPTPP only in the final phases because the opposition to the agreement shifted towards an opposition to the Chilean trade policy”.⁵

In the case of trade policy, it is not realistic to suppose that business would gamble for a social mobilization in favor of the free trade agreement or a drastic increase in the salience of the trade policy among the public priorities. On the contrary, if anything is expected, it would be mobilization of activists and other lobbies against trade, as several examples demonstrate (Gheyle and De Ville, 2019). Instead, in trade policy debates, it is more accurate to conceive outside lobbying, in the press and media variant, as a strategy played by business lobbies to target insiders who are more sensitive to news stories (Trapp and Laursen, 2017). A signaling game where business actors ought to induce elites and policymakers towards their preferences by pressuring them from the media environment, for example by spending resources in issue advertising, op-eds, interviews and the like. This is the specific form of outside

5. Senior Advisor, CPTPP Side Room. Interview conducted on the 12th of July, 2023. Some interviews were conducted with senior political advisors and authorities who conducted the negotiations of the CPTPP in representation of Chile (N=3).

lobbying examined here, as outlined above. Model specification is an extension of Dür & Mateo (2014), who emphasize the interdependence between public opinion and interest groups in the policymaking process, as the negotiations about ACTA show. However, this article approach focuses more on campaigns conducted by lobbies using the press and media outlets to pressure policymakers, instead of inducing a mobilization of the public opinion.

6. For a conceptual debate and operationalization, See De Wilde (2011).

Model specification is conditional to the salience of trade policy, which is one of the components of politicization (i.e., De Bièvre 2018).⁶ Dür and Mateo (2024) showed that when politicization is mounting and trade policy debates are more salient, business groups prefer to go into hiding and focus more on inside lobbying tactics. Meanwhile, De Bruycker and Beyers (2018) have documented that, under certain circumstances, lobbies may decide to go public and do outside lobbying, but this is conditional on whether the issue at stake is popular among the public or not. Likewise, qualitative evidence from the EU showed how the financial lobbies may embrace a mix of strategies to “get back on its feet” after the financial crisis, including both quiet and “noisy politics” (Kastner, 2018). In particular, the author argues that when the contextual effects of the financial crisis started to vanish, industries started to recover their previous position by going out and forming coalitions, arguing in a more appealing way and circulating evidence to support their position against the financial transaction tax. Hence, after some time elapsed since the crisis unfolded, economic lobbies adopted a more aggressive outside lobbying strategy. Therefore, in the sequence we put forward, when business groups are induced by policymakers’ lack of responsiveness to embrace outside lobbying on trade policy, they ponder the level of politicization, in particular salience.

Deriving from insights of the literature on both outside lobbying and trade policy, we argue that when business interests are threatened long term, they adopt a more confrontational stance and embrace outside lobbying more aggressively as a last resort. All else being equal, business would embrace outside lobbying when there is a misalignment between lobbies and policymakers preferences regarding trade policy. This would be the optimal strategy when the trade debate is less salient.

Hypothesis: *business lobbies are more likely to embrace outside lobbying (median, press, op-eds) and the effect is more pronounced when the trade issue is less salient.*

CASE SELECTION AND DATA

This is a case study of the ratification of the CPTPP in Chile. The stylized facts show that the ratification process creates incentives for business lobbies to embrace outside lobbying actions more often. Politicization of trade in Chile was something new. The Chilean trade policy was characterized by a general consensus that having an open economy to the world and signing PTAs were supposedly beneficial (Aninat, Navia et al., 2006; Van Klaveren 2011; Fernandois and Henríquez, 2005). Since 1990, the center-left governments have conducted an economic policy that

fostered Free Trade Agreements (FTA) with countries all around the globe. Previous ratification processes, such as the Chile-U.S. FTA were characterized by *low intensity politics*. Debates during ratifications of those agreements were associated mainly to the interests of farmers and similar groups. In some cases, legislators representing districts with industries or farmers that may be harmed by specific FTAs, may voice their opposition to specific provisions (López and Baeza, 2015). However, the opposition to FTAs was not associated with profound ideological differences or a questioning about the trade policy.

In 2018, President Piñera, from the center-right coalition Chile Vamos, entered Palacio de la Moneda, the Chilean presidential palace, for a second presidential term, with significant distance to his contenders. In the Program was a clear continuity to the trade policy orientation since 1990. In particular, the manifesto included a favorable position towards the strategy of signing FTAs, including the CPTPP. Recall that the negotiation started back in 2016. The candidate who came second was Alejandro Guillier, who represented the parties of the former Concertación por la Democracia, a center-left coalition that won the election against Pinochet in 1990. In the campaign program it was pointed out that Latin America and its insertion would be a priority but that they would also improve the possibilities of looking to diversify its export basket with scale initiatives in our relations with Asia Pacific. This was clearly a continuity. Finally, the surprise was that the candidate of the current President Boric's party, Frente Amplio, Beatriz Sanchez, was the third most voted candidate in 2017. In her programme, she questioned the insertion model as part of the neoliberal system and proposed a new model, in which continuity in trade policy was not evident.

At the system level, the positions of Chilean parties on trade policy are observable in parliamentary surveys. The Parliamentary Elites Survey Project (PELA) data shows that Chilean parliamentarians are more favorable to economic integration with the U.S and the EU in comparison to other legislators in Latin America, and the contrary occurs in the case of the Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) (Bohigues and Rivas, 2019). Moreover, those attitudes seem to be explained by ideological and programmatic factors, with right wing legislators more supportive of commercial integration with the U.E and the E.U and left wing closer to the ALBA.

Specifically, the positions of Chilean parties regarding the CPTPP are observable in the votes during the treaty ratification. As recent research shows (see López et al., 2024), new leftists parties, part of the coalition Frente Amplio, and the Communist Party legislators were among those more critical to the ratification of the CPTPP, joined by legislators from the center left. The gridlock in the ratification process is explained in part due to the fierce opposition of those lefties parties, in the opposition to Piñera's government at that time.

Low intensity politics changed during the debate of the CPTPP. Not only unprecedented demonstrations took place and graffiti during the 2019 social outburst showed popular opposition to the trade from radical groups, but also an ascending political force, Frente Amplio, would make

7. On the other hand, specialized social organizations said they were “in the dark” regarding the negotiation of the treaty and its legitimacy (El Mostrador, 2016), leading to the Direcon’s adoption of the so-called “Cuarto Adjunto” (side room of negotiations, that was implemented during Nafta negotiations for the private sector) The CPTPP vote in the Chamber of Deputies and the Senate revealed a division that was not present before.

the opposition towards the CPTPP a flagship in the questioning of the commercial policy of the country.⁷ The salience of the CPTPP reached a peak around October 2019. To support this claim, we corroborate this by checking the search terms frequency of Google, which is easily replicable. Meanwhile, anti-trade lobbies involve shifting the discourse away from the traditional dichotomy of free trade versus protectionism and redirecting the debate toward ideological and cultural dimensions such as legitimacy and sovereignty. The defensive position of business lobbies, who supported the ratification, was aggravated when the new leftist coalition took office with anti-trade policy stances.

Mobilization and demonstrations against the CPTPP began in 2016 (GLOBAL TIMES 2016). Those protests produced concern among policymakers and trade experts, as our interviews corroborate. Those demonstrations were also cause for concern internationally (Sputnik Mundo, 2016). Hence, the Chilean government at the time invested in a huge campaign to change back the criticism which was prominent among the protestors and single-issue groups leading the protests, such as “Chile Better Without TPP11”. This is indicative of how, for the first time, policymakers had to consider the new role of lobbies and civil society. After the subscription of the agreement in 2018, in Viña del Mar, Chile, protests, demonstrations and public campaigns in social networks mobilized students and unions. Criticism and demonstrations endured even after the United States withdrew from the agreement under the presidency of Donald Trump and some of the disciplines that were criticized were taken out. Another element of the policy environment was the demand for transparency about the negotiations and the contents of the agreement, that never happened before with any other PTA, while they were negotiated with the same approach.

The CPTPP received strong criticism regarding the negotiations and contents of the agreement. Hence, public officials and policymakers deployed a media strategy which ought to demonstrate why the CPTPP was good for the country. Social organizations specialized on trade declared to be “in the dark ” about the negotiation, questioning the legitimacy of the treaty. This is why the DIRECON (now the undersecretary for economic international relations, Subrei) adopted the strategy of having a “Cuarto Adjunto”.

The research design contemplates an exhaustive review of the leading media outlets of Chile between January 2018 and December 2022. Five newspapers and media outlets are included in the data entry: El Mercurio; La Tercera; La Segunda; El Mostrador and El Financiero. The data also comprises public information recorded by the Law 20,730, that regulates lobbying and representation of interests with authorities and representatives. The unit of analysis is lobbying action. Then, the data was hand-coded with each action, meeting or news to characterize the type of the lobbying action involved, inside or outside lobbying, the type of group behind each action, the distance, in days, to the social outburst, which was the point of greater salience of the CPTPP, among others.

As the data collected showed, different types of interest groups participate in both direct lobbying actions and, our focus here, outside

lobbying activities. Descriptive statistics reveal interesting features of the lobbying dynamic around the CPTPP. Around 42% of the total lobbying activity was inside lobbying to policymakers, including meetings with government representatives and legislators. Almost 58% of the lobbying was coded as outside lobbying, encompassing op-eds, interviews, seminars and public campaigns, against and in favor. Only the 6.6% of the lobbying activity of labor groups were coded as direct lobbying. This corresponds to presentations at committee hearings and meetings with authorities and representatives recorded following the mandate of the Lobbying Law 20730 passed in 2014. It is worth mentioning that labor groups, as the inferential analysis will corroborate, were all against the ratification of the CPTPP. Meanwhile, single issue groups against the CPTPP, such as “Chile Better Without TPP11” also concentrate their lobbying activities on inside actions (79%), where outside activities represent only 21% of the total lobbying. In the case of both labor and single-issue lobbies, most of their activities included in the sample are presentations at committee hearings at the Chamber of Deputies and the Senate, during the long process of ratification.

Descriptive statistics of business lobbies support the hypothesis suggesting that business lobbies in the CPTPP in Chile embrace outside lobbying more often. As data shows, almost 80% of the lobbying activity of business groups was coded as outside lobbying. This is the opposite figure in comparison to the single-issue groups mentioned above. Those actions were mainly interviews with national media outlets such as *El Mercurio*, *La Tercera*, *El Financiero* and *El Mostrador* and op eds in the same newspapers and online media outlets. Even though they participate in legislative hearings, in comparison to other groups against the CPTPP they focus more on on-going public campaigning in favor of the ratification.

RESULTS AND ANALYSIS

This section presents the main results of the analysis. The dependent variable is a dummy that takes the value of 1 when the meeting corresponds to the category *Outside Lobbying* (zero otherwise). The main independent variable captures whether we are in the presence of a business lobby or not. Given our model specification, it includes a continuous variable that captures the distance in days (logarithm) to the social crisis of October 2019. Also, the model is controlled for the variable *Labor Group*, which is a dichotomous variable indicating if the group in each lobbying action was coded labor or not. The same logic underlies the control variable *Single Issue Group*, which basically encompasses groups against the CPTPP.

Table 1 - Outside Lobbying in the TPP11 Ratification Process

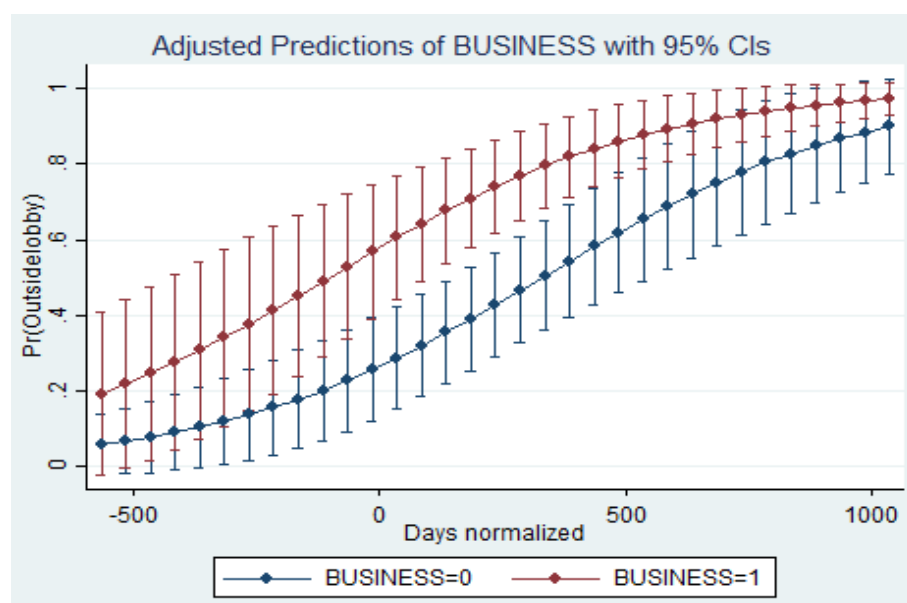
	(Logit Model)
VARIABLES	Outside Lobbying
Business Group	1.337***
	(0.431)
Days to Social Outburst	0.003***
	(0.0008)
Labor Group	-3.677***
	(1.240)
Single Issue Group	-1.303
	(0.849)
Piñera Government	0.753
	(1.169)
Constant	-1.155
	(1.151)
Observations	177
R-squared	0.37

Standard errors in parentheses. * $p < .10$ ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

Source: elaborated by the authors.

Table 1 summarizes the main results. Given the binary character of the dependent variable, a logit model was run. The coefficient of our independent variable *Business Group* is positive, and it is statistically significant at the 0.01 level. This supports, at the correlational level, the effect that the hypothesis anticipated. Meanwhile, the variable *Days to Social Outburst* yields an upward estimate. This corroborates that as we move away from the social crisis with topics such as the CPTPP mobilizing different lobbies and social groups, *Outside Lobbying*, which we know now that was impulse primarily by business lobbies, increases.

Figure 1 - Marginal Effects of Outside Lobbying by Group and Time to Social Outburst



Source: elaborated by the authors.

Table 1 also shows that the variable *Labor Groups* has a negative coefficient, and it is statistically significant at the 0.01 level. Thus, in the case of unions and the alike, it could be observed to have the opposite effect in comparison to business lobbies. The control variables for *Single-Issue* and *Piñera Government* are not statistically significant at any level. Predicted probabilities show the monotonic increase in the probability of observing outside lobbying as the temporal distance to the social outburst increases but not in both extremes of the variable capturing time before and after October 2019. The probability increases after the occurrence of the social outburst. Distinguishing between *Business Groups* and the rest allows us to disentangle the different behaviors of business in comparison to the reference group (non-business lobbies). Overall, the results showed that the probability of embracing outside lobbying actions is on average 20% higher for business groups. However, at both ends of the distribution confidence intervals overlap, meaning that there has to be caution in the interpretation of the results. As noted above, Figure 1 also shows that outside lobbying increases monotonically only after the social outburst and not before and after. It is expected to be a u-shaped curve, with increasing levels of outside lobbying from economic groups on the left of the distribution and again higher values as we move towards the right extreme. A plausible explanation for the linear outcome that it could observe, would emphasize that as we move toward the right, the perception of gridlock in Congress in the ratification of the CPTPP was higher. Also, the right of the distribution coincides with the government of a new leftist coalition embracing anti trade views, elected in December 2021.

Mean differences would ease the interpretation of the results. Indeed, while the average distance to the social outburst in our full sample was 286 days, in the case of Business Lobbies the mean was 389. The difference is particularly pronounced with Single Issue groups, where the mean distance to the social outburst in their case was only 45 days. The difference, in days, with Labor Groups is less pronounced. This result suggests that Labor organizations were more present during the different phases of the debate. Single-issue groups opposing the CPTPP, probably with less resources and personnel, concentrate their participation at a time when politicization is more intense.⁸

Preliminary results indicate rejection of the null hypothesis that group type and indirect lobbying actions are uncorrelated at all standard significance levels. Overall, the results corroborate, at the correlational level, that business lobbies in Chile focus more strongly on outside lobbying strategies in comparison to other lobbies, such as labor and single-issue groups, in the case of the debate surrounding the CPTPP ratification. Moreover, the effect seems to be sensitive to the salience of the trade debate. Mean differences also corroborate that business lobbies prefer to go out when we move away from the days of the social outburst when politicization was higher. Hence, business would embrace outside lobbying, but this is conditional to salience and politicization.

8. The literature showed that less resourceful groups have more limited lobbying repertoires. In comparison to business, for example, they usually lack personal and resources (Victor 2007; Binderkrantz 2008).

DISCUSSION

Trade policy is an increasingly contested area. In this case study it examined the politicization of the trade policy in a political system, Chile, where debates around trade since the democratic restoration in 1990 were mostly technical and with a high degree of consensus. Moreover, there was an agreement implemented among the main political parties of the policy to foster an economic model based on open and free trade. This translated into the subscription of several PTAs with both major economic powers and other polities of similar size with Chile. In this scenario, business lobbies have few incentives for embracing an aggressive strategy for lobbying in favor of an open trade policy. This scenario was completely transformed with the debate around the CPTPP. Increasing polarization and the emergence of single-issue lobbies and a new political coalition against the deal, and more generally, with a critical assessment of the trade policy implemented since 1990, induced business actors to adopt a more aggressive tone in public debates.

The hypothesis for when businesses decide to campaign actively for their preferred trade policy has received scarce attention. The empirical test outlined in this article does not challenge the prediction that business lobbies, all else equal, would prefer inside lobbying or a direct approach to policymakers. Instead, the conditions are established for when a specific form of outside lobbying, interviews, press releases and issue advertising, would be a suitable sub-optimal strategy for business lobbies in trade policy. For those who assume that outside lobbying in trade policy is generally driven by anti-trade activists and labor, the results would be somewhat puzzling. The model tests an alternative explanation: businesses have incentives to focus more on campaigning and doing issue advertising when policymakers seem to be biased against their preference. This type of lobbying by business or economic groups is conditional to the salience of topics. The data fits the hypothesis.

The dynamic described in this research, may be indicative of a form of lobbying which can be extended to other actors besides business, such as labor or cause groups. For instance, a recent case study of labor lobbying to the Brazilian constitutional assembly, showed that those activists adopted strategies to pressure uncommitted legislators by discrediting them in front of the workers and the public. This type of lobbying was labeled as a “legislative disincentive” (Benzecry, 2023). The indirect lobbying deployed in the case of the CPTPP in Chile was relatively close.

Some implications arise. Firstly, the analysis provides a characterization of lobbies strategies in pursuing influence. Previous research has shown that businesses avoid public campaigns and prefer to approach policymakers directly. This article sets the conditions for observing a different pattern: confronted by hostile policymakers, business will embrace outside lobbying in the variants of press releases, interviews, op-eds and other media advertising. Secondly, we contribute to the study of a case of politicized trade policy: the CPTPP. Chile was somehow a least likely case for observing a policy change that may take trade policy away from the business preferred option. Against those odds, Chile experimented

with both the politicization of trade policy by activists and new leftist parties which ultimately create the conditions for business groups clinching outside lobbying.

CONCLUSION

International cooperation is increasingly more contested and part of public debates in democracies worldwide. Mobilization against FTA is more visible. Perhaps, this is due to the fact that protests and rallies are more likely to capture the attention of the public. However, economic lobbies also go out campaigning to protect their interests under certain circumstances. In a time where open trade policy is contested by governments that incentivize protectionism, and when multilateral instances are subject of increasing criticism, understanding the effect of public campaigns against and pro FTAs is important.

From the perspective of the functioning of democratic institutions, promoting public and transparent debates about trade policy in this new more demanding civil society seems to be important. The politicization of international cooperation or, in particular in this case, trade policies, may affect the ability of governments to foster exchanges with other economies, which ultimately may lead to inclusive economic growth and social mobility.

The politicization of trade policy in Chile, and the aggressive strategy of business groups regarding the CPTPP, suggests the perils of polarization in Latin America, a region where economic integration is at best, limited. Further research may incorporate similar debates in other Latin American settings. The role of interests' groups in trade policy has been studied mainly in Western European democracies. More studies on Latin American settings may enhance our understanding of this important topic.

REFERENCES

- ANINAT, C, LONDREGAN, J, NAVIA, P; VIAL, J. **Political institutions, policymaking processes, and policy outcomes in Chile**. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2006.
- ANTOINE, E., ATIKCAN, E. Ö., & CHALMERS, A. W. "Politicisation, business lobbying, and the design of preferential trade agreements". **Journal of European Public Policy**, 31(1): 239-268, 2024.
- BAEZA FREER, J., LÓPEZ VARAS, M. "El Congreso Nacional de Chile y el proceso de ratificación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América". **Estudios Internacionales** 47(182), P. 37-55, 2015.
- BENZECRY, G. Power to the People?: Lobbying for Labor Rights in Brazil's National Constituent Assembly. **The Independent Review** 27(4), p. 571-593, 2023.
- BEYERS, J. Voice and access: Political practices of European interest associations. **European Union Politics**, 5(2), p. 211-240, 2004.
- BINDERKRANTZ, A. Interest group strategies: Navigating between privileged access and strategies of pressure. **Political Studies** 53(4), p. 694-715, 2005.
- BINDERKRANTZ, A. Different groups, different strategies: How interest groups pursue their political ambitions. **Scandinavian Political Studies** 31(2), p. 173-200, 2008.

- BOHIGUES, A; RIVAS, J. M. "Free trade agreements and regional alliances: support from Latin American legislators". **Revista Brasileira de Política Internacional**, 62: 1-22, 2019.
- BOMBARDINI, M. AND TREBBI, F. (2012) Competition and Political Organization: Together or Alone in Lobbying for Trade Policy? **Journal of International Economics** 87(1), p. 18–26, 2012.
- BULL, B. Policy networks and business participation in free trade negotiations in Chile. **Journal of Latin American Studies** 40(2), P. 195-224, 2008.
- DE BIÈVRE, D. The paradox of weakness in European trade policy: Contestation and resilience in CETA and TTIP negotiations. **The International Spectator**, 53(3), 70– 85, 2018.
- DE BRUYCKER, ISKANDER, BEYERS, J. Lobbying strategies and success: Inside and outside lobbying in European Union legislative politics. **European Political Science Review** 11(1), p. 57-74, 2019.
- DE VRIES, C; HOBOLT, S.B.; WALTER, S. "Politicizing international cooperation: The mass public, political entrepreneurs, and political opportunity structures". **International Organization** 75(2): 306-332, 2021.
- DE WILDE, P. No polity for old politics? A framework for analyzing the politicization of European integration. **Journal of European Integration** 33(5), p. 559-575, 2011.
- DINGWERTH, K., & WEINHARDT, C. **The language of world trade politics: Unpacking the terms of trade**. Routledge, 2019.
- DOCKENDORFF, A; AUBRY, M and GALVÁN, C. "Strategies, access and influence: a survey of interests groups in Chile." **Interest Groups & Advocacy** (2024): 1-21.
- DÜR, A; MATEO, G. Public opinion and interest group influence: how citizen groups derailed the Anti-Counterfeiting Trade Agreement. **Journal of European Public Policy** 21(8), P. 1199-1217, 2014.
- DÜR, A; MATEO, G. Gaining access or going public? Interest group strategies in five European countries. **European Journal of Political Research** 52(5), p. 660-686, 2013.
- DÜR, A; MATEO, G. "Lobbying in the face of politicization: Interest group strategies in trade policy". **Journal of European Public Policy**, 31(1), 212-238, 2024.
- DÜR, A., HAMILTON, S. M; DE BIÈVRE, D. "Reacting to the politicization of trade policy". **Journal of European Public Policy**, 31(1), 1-19, 2024.
- ELIASSON, L.H; GARCIA-DURAN HUET, P. TTIP negotiations: Interest groups, anti-TTIP civil society campaigns and public opinion. **Journal of Transatlantic Studies** 16(2), p. 101-116, 2016.
- EL MOSTRADOR. **El TPP para Chile: costos y beneficios**. 2016. Available at: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2016/09/20/el-tpp-para-chile-costos-y-beneficios/>
- FERMANDOIS, J; HENRÍQUEZ, M.J ¿Contradicción o diáda? Política exterior de Chile ante el Mercosur. **Estudios Internacionales**, p. 55-77, 2005.
- GHEYLE, N; DE VILLE, F. Outside lobbying and the politicization of the transatlantic trade and investment partnership. **Lobbying in the European Union: Strategies, dynamics and trends**, P. 339-354, 2019.
- GLOBAL TIMES. "TPP opponents protest outside Chile's foreign ministry building", 2016. Available at <https://www.globaltimes.cn/content/978200.shtml>
- HANEGRAAFF, M; POLETTI, A; VAN OMMEREN, E. Firms and Trade Policy Lobbying in the European Union. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, 2023.
- KASTNER, L. Business lobbying under salience–financial industry mobilization against the European financial transaction tax. **Journal of European Public Policy** 25(11), p. 1648-1666, 2018.
- KAY, T; EVANS, R. L. **Trade battles: Activism and the politicization of international trade policy**. Oxford University Press, 2018.
- KOLLMAN, K. **Outside lobbying: Public opinion and interest group strategies**. Princeton University Press, 1998.
- NICOLLE VICTOR, J. Strategic lobbying: Demonstrating how legislative context affects interest groups' lobbying tactics. **American Politics Research** 35(6), p. 826-845, 2007.
- LÓPEZ, D; DOCKENDORFF, A; LODATO, S. "Parties and Interests Groups in the CPTPP Ratification Process in Chile:A Case of Politicisation?". **World Affairs**. firstview, 2024.

MAHONEY, C; DESCHOWER, D. The role of interest groups in fostering citizen engagement: The determinants of outside lobbying. **Politics Beyond the State: Actors and Policies in Complex Institutional Settings**, P. 109-138, 2007.

MAHONEY, C. Lobbying success in the United States and the European Union. **Journal of Public Policy** 27(1), p. 35-56, 2007.

STEVENS, Frederik, and Iskander De Bruycker. "Influence, affluence and media salience: Economic resources and lobbying influence in the European Union." **European Union Politics** 21(4): 728-750, 2020

SPUTNIK Mundo (2016). "Nueva concentración en Chile para protestar contra el TPP". available at: <https://latamnews.lat/20160325/chile-tpp-protestas-1058052804.html>

TRAPP, N. L; LAURSEN, B. Inside out: interest groups' 'outside' media work as a means to manage 'inside' lobbying efforts and relationships with politicians. **Interest Groups & Advocacy** 6, p. 143-160, 2017.

VALLEJO VERA, S. "By invitation only: on why do politicians bring interest groups into committees." **The Journal of Legislative Studies** 29(1), p. 1-38, 2023.

WEILER, F, Brändli, M. "Inside versus outside lobbying: How the institutional framework shapes the lobbying behaviour of interest groups." **European Journal of Political Research** 54(4): 745-766, 2015.

WOLTON, S. "Lobbying, inside and out: How special interest groups influence policy choices." Available at SSRN 2190685, 2019.

YOUNG, A. R. "Two wrongs make a right? The politicization of trade policy and European trade strategy". **Journal of European Public Policy**, 26(12): 1883-1899, 2019.



China e as mutações da Ordem Internacional Liberal: evidências do AIIB e NDB

China and the changing Liberal International Order: evidence from the AIIB and NDB

China y la cambiante Orden Liberal Internacional: evidencias del AIIB y el NDB

1. Doutorando no Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI / PUC-Rio). Pesquisador associado ao Grupo de Estudos sobre os BRICS (GE-BRICS - USP); ao Laboratório de Estudos da Ásia (LabÁsia/CNPq/UERJ); ao Laboratório de Estudos de Mídias, Cultura e Relações Internacionais (LEMCR/ CNPq/UERJ); e ao Núcleo de Estudos Internacionais Brasil-Argentina (NEIBA/ CNPq/UERJ). Coordenador Acadêmico do GECHINA – ASIALAC / UnB. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1743-9365>. E-mail: octavioco98@gmail.com.

Octávio Henrique Alves Costa de Oliveira¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2023v11n2p24-37

Recebido em: 12 de fevereiro de 2024

Aprovado em: 15 de março de 2024

RESUMO

O surgimento do Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) e o New Development Bank (NDB) nos anos 2010 suscitou análises sobre as possíveis mutações da Ordem Internacional Liberal (OIL), sendo o AIIB a primeira instituição internacional liderada pela China e o NDB a primeira instituição multilateral não-ocidental, representando, aparentemente, um potencial contra-hegemônico. Dentro das discussões sobre as mudanças na ordem, este artigo questiona se estas duas instituições representam uma ameaça, reforma ou perpetuação da OIL. Para tanto, analisamos a estrutura de governança, perfil do seu quadro de colaboradores e os padrões de empréstimos empregados. A hipótese é de que o ímpeto inovador deste bancos é amortecido por processos de 'isomorfismo institucional', onde diferentes instituições se tornam homogêneas em nível estrutural e comportamental ao longo do tempo. A primeira seção utiliza o conceito de *institutional statecraft* como mobilizador teórico para discutir o papel destes bancos na OIL. A segunda desenvolve as bases teóricas do conceito de isomorfismo institucional. A última seção se dedica a analisar a maneira pela qual estes dois bancos atuam, indireta e diretamente, como perpetuadores da OIL. Conclui-se que estes bancos representam complementos a Ordem Liberal Internacional, demonstrando sua resiliência em incorporar novos atores do Sistema Internacional.

Palavras-Chave: Ordem Internacional Liberal; China; AIIB; NDB; Isomorfismo Institucional.

ABSTRACT

The emergence of the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) and the New Development Bank (NDB) in the 2010s has prompted analysis of the possible mutations of the Liberal International Order (LIO), with the AIIB being the

first international institution led by China and the NDB the first non-Western multilateral institution, apparently representing a counter-hegemonic potential. Within the framework of discussions on changes in the order, this article questions whether these two institutions represent a threat, reform or perpetuation of the LIO. To this end, we analyzed their governance structure, the profile of their staff and the lending patterns employed. The hypothesis is that the innovative impetus of these banks is dampened by processes of ‘institutional isomorphism’, where different institutions become homogeneous at a structural and behavioral level over time. The first section uses the concept of institutional statecraft as a theoretical mobilizer to discuss the role of these banks in the LIO. The second develops the theoretical basis of the concept of institutional isomorphism. The last section is dedicated to analyzing the way in which these two banks act, indirectly and directly, as perpetuators of LIO. The conclusion is that these banks represent complements to the International Liberal Order, demonstrating their resilience in incorporating new actors into the International System.

Keywords: Liberal International Order; China; AIIB; NDB; Institutional Isomorphism.

RESUMEN

La aparición del Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) y del New Development Bank (NDB) en la década de 2010 ha suscitado el análisis de las posibles mutaciones del Orden Liberal Internacional (OLI), siendo el AIIB la primera institución internacional liderada por China y el NDB la primera institución multilateral no occidental, lo que aparentemente representa un potencial contrahegemónico. En el marco de los debates sobre los cambios en el Orden, este artículo se pregunta si estas dos instituciones representan una amenaza, una reforma o una perpetuación de la OLI. Para ello, analizamos su estructura de gobierno, el perfil de su personal y los modelos de préstamo empleados. La hipótesis es que el ímpetu innovador de estos bancos se ve amortiguado por procesos de “isomorfismo institucional”, en los que diferentes instituciones se homogeneizan a nivel estructural y de comportamiento con el paso del tiempo. La primera sección utiliza el concepto de ‘statecraft institucional’ como movilizador teórico para discutir el papel de estos bancos en la OLI. La segunda desarrolla la base teórica del concepto de isomorfismo institucional. La última sección se dedica a analizar la forma en que estos dos bancos actúan, indirecta y directamente, como perpetuadores de la OLI. La conclusión es que estos bancos representan complementos del Orden Liberal Internacional, demostrando su resistencia a la hora de incorporar nuevos actores al Sistema Internacional.

Palabras clave: Orden Liberal Internacional; China; AIIB; NDB; Isomorfismo Institucional

1. INTRODUÇÃO

Um dos principais elementos que caracterizou a hegemonia estadunidense desde o pós-Segunda Guerra Mundial (II GM) foi a criação de uma série de instituições internacionais que viabilizassem o estabelecimento de uma ordem global, objetivando a necessária estabilidade após duas guerras mundiais seguidas no século XX. Instituições de Bretton Woods como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), bem como a Organização das Nações Unidas (ONU) foram cruciais para esta empreitada. Este primeiro momento pode ser identificado como a Ordem Internacional Liberal 1 (OIL I), desde o fim da II GM até o fim

da Guerra Fria, caracterizado pelo multilateralismo baseado em regras; seguido pela Ordem Internacional Liberal II (OIL II), e o seu aumento da autoridade supraestatal no alcance dos elementos liberais constitutivos da ordem (Börzel; Zürn, 2021).

Desde então, inúmeras mudanças decorreram no sistema internacional, levando a múltiplas interpretações acerca do papel que novos atores passaram a desempenhar nele, sobretudo a China. Neste sentido, este trabalho procura adereçar a questão posta por Finnemore et al. (2021) e os demais autores da edição 75 da tradicional revista *International Organization*, no que tange a contestação ou reificação da concepção de ordem internacional. Especificamente, dada a centralidade que a China possui enquanto ator com crescentes atribuições no Sistema, este trabalho procura traçar os rastros do futuro próximo reservado à esta ordem, em um cenário crescentemente pós-ocidental (Stuenkel, 2016).

Juntando-se a uma vasta literatura que se imbuí da tarefa de entender o papel chinês no Sistema Internacional², nos situamos na esteira daqueles que observam ‘desafio chinês’ à ordem como uma forma de complementar seus elementos constitutivos, alargando e promovendo a OIL II, em uma reforma que não representa o surgimento de uma terceira ordem, neste momento, mas de um *aggiornamento* intermediário, o qual aqui chamamos de OIL 2.5. O argumento se centra em dois pressupostos; o primeiro, de que as contestações à Ordem Internacional Liberal, tanto na primeira quanto na segunda fase, não demonstram a sua ineficácia, mas a sua resiliência (Finnemore et al., 2021); e o segundo, de que a China, embebida das instituições, normas e regras que possibilitaram sua própria ascensão, não intenta desmantelá-la, mas complementá-la.

Para tanto, inúmeros aspectos da participação chinesa na ordem podem ser analisados para traçar seus possíveis rumos, como o papel chinês nas Operações de Paz da ONU (Yuan, 2022) ou as suas contribuições junto à Organização Mundial do Comércio (OMC) (Weinhardt; Ten Brink, 2019), para citar alguns. Não obstante, para os termos deste trabalho, analisaremos o papel chinês junto ao Financiamento Multilateral para o Desenvolvimento (FMD), desde a sua participação em dois Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs), nomeadamente, o Banco dos BRICS (também conhecido como *New Development Bank* (NDB) e o *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB). Este desenho de pesquisa se dá pela centralidade e representatividade que estas duas instituições, estabelecidas em 2015 e 2016 – respectivamente – exercem analiticamente para entendermos os rumos da atual OIL, sendo o AIIB a primeira instituição internacional liderada pela China, e o NDB a primeira instituição multilateral não-ocidental, representando, neste sentido, um aparente racional contra-hegemônico. Desta forma, através da análise das normas e padrões de governança destes dois bancos, procuramos demonstrar que mesmo quando novas instituições de ímpeto reformista são criadas, com a ideia de promover mudanças normativas, o *isomorfismo institucional* atua como um amortecedor dessas inovações, uma espécie de *buffer* que garante a perpetuação da ordem. Este conceito trata do processo pelo qual diferentes organizações ou instituições, em um determinado campo organizacional, tornam-se comportamental e estruturalmente semelhantes ao longo do tempo.

2. Para uma atualização recente sobre este debate, ver a lista fornecida no primeiro e quarto rodapé de Lim e Ikenberry (2023, p. 2).

Assim sendo, a primeira seção do artigo discute as diferentes formas pelas quais instituições podem influenciar as mudanças de uma ordem, utilizando o conceito de *institutional statecraft* como mobilizador teórico para categorizar tais mudanças. A segunda desenvolve as bases teóricas do conceito de *isomorfismo institucional*, chave interpretativa para entender a forma pela qual o AIIB e o NDB, na sua tentativa de promoverem reformas na ordem vigente, acabam por perpetuá-la. A última seção se dedica a analisar, de forma específica, a maneira pela qual estes dois bancos atuam, indireta e diretamente, como perpetuadores da OIL. Conclui-se que estes bancos não representam inovações ou ameaças à ordem, mas complementos, demonstrando a resiliência da OIL em incorporar novos atores do Sistema Internacional.

2. Institutional Statecraft: estratégias institucionais para mudanças na OIL

Desde a Queda do Muro de Berlim, em 1989, uma série de acontecimentos interferiram na Ordem Internacional Liberal, levantando debates acerca da sua necessidade, credibilidade e funcionalidade, caracterizando a transição de um *multilateralismo liberal* (OIL I) para um *liberalismo pós-nacional* (OIL 2)³, no qual as frágeis instituições liberais do pós II GM se tornaram mais autoritárias. Esta maior intromissão causou uma série de contestações à ordem, que tem de enfrentar a proliferação dos nacionalismos, fundamentalismos religiosos e a ascensão de potências como Rússia e China (Börzel; Zürn, 2021; Lake; Martin; Risse, 2021). Estes dois últimos atores possuem crescente influência nos rumos desta ordem. Enquanto o primeiro sempre teve protagonismo como revisionista – tanto enquanto União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) na OIL I, quanto como Federação Russa, na OIL 2 –, desafiando os pressupostos mais básicos da ordem, o segundo atingiu apenas recentemente um posto de centralidade em espaços multilaterais os quais anteriormente não possuía relevância e, em vezes, nem mesmo acesso.

Separativamente, e em seus próprios termos, a URSS representou desafios específicos para a OIL I, assim como a China representa para a OIL 2. Enquanto a primeira gerava uma disputa de visões de mundo, eventualmente não sendo bem-sucedida na tentativa de bifurcação ao liberalismo do seu tempo (Börzel; Zürn, 2021), a segunda desafia a ordem a partir da própria ordem, não visando competir, mas sim reformular e complementar o liberalismo da ordem internacional (Ikenberry; Lim, 2017; Johnston, 2019; Jones, 2018).

Diferentemente das incursões materiais russas no caso de Guerra da Ucrânia (2014 -), a China reivindica sua voz no sistema a partir do seu *Institutional Statecraft* (Ikenberry; Lim, 2017; Liang, 2021). Por *statecraft* – estadística, em tradução livre –, podemos entender “o uso de instrumentos a disposição da autoridade política central para servir a fins de política externa. Os instrumentos de *statecraft* normalmente são divididos em três categorias: diplomática, militar e econômica” (Mastanduno, 2016, p. 222, tradução nossa). Se tratando da análise de dois BMDs, focaremos na terceira forma de *statecraft*.

3. As interpretações acerca da divisão entre as diferentes mutações da Ordem Internacional Liberal não são consensuais. Ikenberry (2009), embora também se encontre na discussão sobre o que seria esta transição da OIL 2 para 3, identifica duas ordens anteriores diferentes, sendo a OIL I caracterizada pelo ‘wilsonianismo’ pós Primeira Guerra Mundial, e a OIL 2, identificada pelo internacionalismo liberal desde o pós II GM até o fim da Guerra Fria. Embora nos aproximemos de Johnston (2019) ao não entender a OIL como uma entidade singular, mas como uma junção de diferentes ordens de diferentes esferas (como a militar, de comércio, direitos humanos etc), ainda nos atemos a divisão de Börzel e Zürn (2021) como forma de entender a macro configuração do Sistema, de forma transversal às diferentes configurações e domínios existentes.

Como o próprio nome sugere, o conceito de *institutional statecraft* se limita aos instrumentos institucionais disponíveis para o Estado atingir seus objetivos. Ikenberry e Lim (2017, p. 7) analisam as diferentes possibilidades de estadística institucional chinesa, identificando cinco diferentes estratégias possíveis. Pela primeira, *status-quo stakeholder*, ocorre apenas o aceite das normas e regimes existentes. Subindo nos níveis de influência, temos a *authority-seeking stakeholder*, na qual se busca maior voz dentro de uma instituição, como o desejo chinês por um número maior de votos no FMI. A terceira, *institutional obstruction*, onde o ator procura obstruir diretamente as normas de uma instituição. Enquanto as três primeiras estratégias envolvem a participação em instituições que já existem, a quarta – *external innovation* – denota uma atuação mais independente e direta, envolvendo a construção de uma nova instituição, como no caso do AIIB e NDB. Por fim, a forma mais brusca de *institutional statecraft*, na visão dos autores, pressupõe uma *oposição* direta, ou não-participação em um arranjo institucional. Sob esta última forma, eles entendem que a atuação chinesa no Mar do Sul da China construindo ilhas artificiais e bases militares configura uma oposição direta às normas e regimes internacionais concernentes às disputas da região.

É importante mencionar que a transição chinesa da sua atuação como participante da OIL 2, até se tornar uma criadora de instituições próprias, não se dá no vazio. Ao realizarmos um paralelo da ascensão material chinesa com as suas estratégias de *institutional statecraft*, se torna evidente a crescente assertividade chinesa, conforme exemplifica a tabela 1.

Tabela 1 - O crescente Institutional Statecraft chinês na Ordem Internacional Liberal

Período	Exemplos	Participação em instituições multilaterais	Reforma das instituições multilaterais	Busca ao multilateralismo e regionalismo	Estabelecimento de novas instituições multilaterais e regionais
Anos 1980 - 2000	Entrada no FMI, Banco Mundial e OMC	X			
2000 - 2010	Reforma do FMI e OMC	X	X	X	
2010 - 2019	AIIB, NDB, RCEP, CMIM ⁴	X	X	X	X

Fonte: Liang, 2021, p. 4, tradução nossa.

4. A Iniciativa Chiang Mai (CMIM) é um mecanismo de swap cambial entre os membros da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), a China, Japão e Coreia do Sul, firmado em 2000 (Cunha, 2004).

5. Segundo Finnemore (1996), as normas são "expectativas compartilhadas sobre o comportamento apropriado mantido por uma comunidade de atores. Ao contrário das ideias que podem ser mantidas privadamente, as normas são compartilhadas e socializadas; eles não são apenas subjetivas, mas intersubjetivas" (p. 22, tradução nossa). O que não significa dizer que elas "são juridicamente vinculativas ou podem ser sancionadas." (Koch; Stetter, 2013, p. 8, tradução nossa).

Embora a criação de novas instituições possa não somente reposicionar atores com cambiantes capacidades de poder normativo, como também promover mudanças nas normas e regimes internacionais, se trata de um processo moroso, que enfrenta inúmeros entraves institucionais. Sobretudo, as novas instituições criadas enfrentam a pressão que as antigas exercem sobre elas, capazes de causar processos isomórficos que impedem a totalidade das suas ambições originais.

Isomorfismo institucional e difusão de normas

Um elemento chave acerca da função das instituições internacionais é a sua capacidade de criar as concepções do que será tido como *normal*, o chamado *poder normativo* (Manners, 2002, p. 239). Por *normal*, entendemos os comportamentos, padrões e normas⁵ que vistos como exemplos, como o padrão de comportamento esperado a ser executado pelos atores

envolvidos. Dentro dos estudos institucionalistas, uma corrente dos anos 80 e 90 buscou estudar de maneira crítica essas instituições, valores e as relações de poder que elas incorporam, não tomando sua existência como um fato dado – tal qual era feito entre os anos 30 e 70, sob o chamado “Antigo Institucionalismo” –, mas como subproduto da ação humana, evoluindo e se transformando de acordo com a agência dos atores envolvidos. Esta corrente ficou conhecida como “Novo Institucionalismo”, possuindo diferentes lentes, como os institucionalistas normativos, históricos, das escolhas racionais, empíricos, internacionais, feministas, construtivistas e sociológicos (Lowndes; Roberts, 2013, p. 28 - 39)⁶. Embora cada uma destas lentes forneça instrumentais úteis para a compreensão das instituições, focaremos especificamente nas duas últimas.

Os institucionalistas construtivistas dão atenção não apenas as relações interestatais, mas as condutas internas das Organizações Internacionais (OIs), bem como suas dinâmicas organizacionais e como elas reproduzem significados intersubjetivos entre os atores envolvidos (Koch; Stetter, 2013). Eles consideram “o Estado em termos das ideias e do discurso que atores usam para explicar, deliberar e/ou legitimar a ação política no contexto institucional de acordo com a “lógica da comunicação” (Schmidt, 2006, p. 99, tradução nossa).

Os institucionalistas sociológicos, por sua vez, enxergam as instituições como atores que oferecem e restringem oportunidades de acordo com o contexto organizacional (DiMaggio; Powell, 1983; 1991). Para eles, existe uma “lógica de apropriação” dentro do universo das instituições, no qual as normas são seguidas pois são tidas como naturais, justas, esperadas ou legítimas, mesmo que estas não sejam, necessariamente, as normas mais eficientes ou moralmente aceitas (March; Olsen, 2004, p. 4).

Ambas as abordagens tratam de como as “ideias constituem as normas, narrativas, discursos e quadros de referência que servem para (re)construir a compreensão dos interesses dos atores e redirecionar suas ações nas instituições do Estado” (Schmidt, 2006, p. 112, tradução nossa). Elas têm o foco no aspecto normativo do discurso, indagando como e porque as ideias reproduzem ou reavaliam valores nacionais dentro de uma lógica de apropriação, ou seja, de normalização de certas ideias (March; Olsen, 1989; Schmidt, 2000). A diferença entre as duas abordagens reside no objeto de explicação. Enquanto construtivistas focam nas ideias, no discurso e na comunicação de um modo geral, os sociológicos dão mais atenção às normas, a cultura organizacional, e como são criadas OIs cada vez mais similares entre si (Schmidt, 2006).

Sobre este último aspecto, dois autores da vertente sociológica do Novo Institucionalismo valem ser mencionados, Paul DiMaggio e Walter Powell. Em seu artigo de 1983, “*The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*”, os autores revisitam a ideia da “jaula de ferro” da “Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo” de Max Weber, na qual a sociedade estaria presa no sistema capitalista até “que cesse de queimar a última porção de combustível fóssil.” (Weber, 2004, p. 165). A partir dela, eles discutem a noção de burocratização em Weber (1978), tida como a manifestação do espírito organizacional irreversível do capitalismo. Para Weber, a burocratização possui três causas:

6. Schmidt (2006, p. 115 – 116) realiza uma divisão mais sintética destas correntes, separando os novos institucionalistas em somente quatro categorias: os da escolha racional; históricos; sociológicos e discursivos – também conhecidos como construtivistas.

a competição entre firmas capitalistas em um mercado; a competição interestatal, de modo a aumentar o número de governantes para controlar seus funcionários e sua cidadania; e as demandas burguesas pelos direitos iguais perante a lei. Os autores argumentam que as causas da burocratização do tempo de Weber mudaram, sugerindo que, na atualidade

[...] a mudança estrutural nas organizações parece cada vez menos impulsionada pela concorrência ou pela necessidade de eficiência. Em vez disso, iremos argumentar, a burocratização e outras formas de mudança organizacional ocorrem como resultado de processos que tornam as organizações mais semelhantes sem necessariamente torná-las mais eficientes. (DiMaggio; Powell, 1983, p. 147, tradução nossa)

Isso ocorre sobretudo por uma lei quase que geral nas teorias organizacionais e que tem a ver com a experiência adquirida em um campo organizacional⁷. A criação de um campo organizacional novo promove a emergência de diversas estruturas que, ao adquirirem experiência no meio ao qual se inserem, se burocratizam e aperfeiçoam cada vez mais, perdendo sua diversidade ao ponto de se tornarem homogêneas. Como Rothstein (1996, p. 152) argumenta, os custos, incertezas e riscos atrelados à mudança institucional fazem com que, mesmo que existam soluções mais eficientes para certos problemas, os bônus da mudança pereçam em detrimento da estabilidade institucional. DiMaggio e Powell (1983, p. 157) utilizam inúmeros exemplos para ilustrar esse argumento, como o desenvolvimento de formas dominantes e homogêneas de organização na indústria do rádio, das escolas públicas e dos hospitais nos Estados Unidos no século XX. Segundo os autores, a inovação institucional, que inicialmente era motivada pelo aumento da eficiência, atinge um limite, a partir do qual a legitimidade prepondera:

Estratégias que são racionais para organizações individuais podem não ser racionais se adotadas em grandes números. O próprio fato de que elas são normativamente sancionadas aumenta a probabilidade de sua adoção. Assim, as organizações podem tentar mudar constantemente; mas, depois de um certo ponto na estruturação de um campo organizacional, o efeito agregado da mudança individual é de diminuir a extensão da diversidade dentro do campo. (DiMaggio; Powell, 1983, p. 148 – 149, tradução nossa).

Quanto maior a experiência colhida dentro de um campo organizacional, maior o domínio e a homogeneização dentre os atores envolvidos nele. Para entender, então, de que forma este processo se materializa, os autores utilizam o conceito de “isomorfismo”, que deriva do campo da ecologia humana, e diz respeito a restrição que força uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais (Hawley, 1968 apud DiMaggio; Powell, 1983). Segundo DiMaggio e Powell (1983, p. 149), existem duas formas de isomorfismo, o competitivo e o institucional.

O *isomorfismo competitivo* pressupõe um ambiente de livre e aberta concorrência, onde os atores adotam políticas de modo a competir com a maior eficiência possível. Esta é a visão mais simplista dos processos de mudanças organizacionais, como Weber observava na disputa original entre capitalistas pelo alcance dos mercados. Ao aplicarmos esta perspectiva para as OIs contemporâneas – como os BMDs –, a explicação puramente econômica, da disputa de livre-mercado entre competidores buscando a eficiência máxima, não leva em consideração fatores como a luta pelo

7. “Por campo organizacional, entendemos aquelas organizações que, em conjunto, constituem uma área reconhecida da vida institucional: fornecedores, consumidores de recursos e produtos, agências reguladoras e outras organizações que produzem serviços ou produtos semelhantes” (DiMaggio; Powell, 1983, p. 148, tradução nossa). O Financiamento Multilateral para o Desenvolvimento seria o exemplo de um campo organizacional, sendo os BMDs as organizações que o compõem.

poder político ou a legitimação institucional (Park, 2014). Enquanto as causas da burocratização weberiana derivavam, sobretudo, da busca pela eficiência, as mudanças nas estruturas organizacionais contemporâneas ocorrem pela necessidade de homogeneização, o que não pressupõe, necessariamente, as práticas mais eficientes (DiMaggio; Powell, 1983, p. 147).

Contemplando as mudanças sistêmicas no campo organizacional, o conceito de *isomorfismo institucional* se insere no que diz respeito a forma pela qual as operações das OIs são normalizadas, onde sua cultura organizacional se torna cada vez mais similar umas às outras, por conta da influência social, coercitiva, persuasiva e de socialização dessas organizações entre si (Bazbauers; Engel, 2021; Acharya, 2004; 2009; Finnemore; Sikkink, 1998; 2001; Park, 2006; 2014).

A partir desta forma de isomorfismo, três forças motivam a institucionalização e os processos de isomorfismo institucional: o isomorfismo *coercitivo*, que deriva de pressões formais – como regulações –, exercidas para que os atores aceitem um comportamento específico; o isomorfismo *mimético*, onde os novos atores tendem a se modelar a partir das instituições pré-estabelecidas; e o isomorfismo *normativo*, associado com a profissionalização e o alcance de padrões ocupacionais que reproduzam conformidade dentro do campo organizacional (DiMaggio; Powell, 1983; Bazbauers; Engel, 2021).

O isomorfismo *coercitivo* pode ocorrer de maneira formal ou informal, pela força ou persuasão. Para o institucionalismo sociológico, a mudança organizacional pode ser efeito direto da pressão expressa de um ator, como uma manifestação da sociedade civil e outras OIs, ou de uma mudança de regime, como nas políticas públicas de controle de poluição para as indústrias. Por exemplo, apesar dos países industrializados e as empresas consumidoras de combustíveis fósseis não desejem alterar suas políticas ambientais por vontade própria, elas são legalmente obrigadas a fazê-lo. Mesmo que estas deliberações, muitas vezes, pareçam ser apenas cerimoniais, elas não são inconsequentes (DiMaggio; Powell, 1983, p. 150).

O isomorfismo *mimético* deriva da incerteza. Isso tende a ocorrer com novas instituições com escassa experiência, atores incertos sobre o melhor curso de ações, procedimentos e objetivos dentro do campo sob qual está inserido. Por este motivo elas tendem, então, a imitar, se modelar a partir das instituições tradicionais (Zhu; Hu, 2021, p. 9):

A modelagem, como usamos o termo, é uma resposta à incerteza. A organização modelada pode desconhecer a modelagem ou pode não ter o desejo de ser copiada; ela serve apenas como uma fonte conveniente de práticas que a organização pode usar. Os modelos podem ser difundidos involuntariamente, indiretamente, através da transferência de empregados ou rotatividade, ou explicitamente, por organizações como empresas de consultoria ou associações comerciais da indústria. Até a inovação pode ser explicada pela modelagem organizacional. (DiMaggio; Powell, 1983, p. 151, tradução nossa)

O isomorfismo *normativo* possui um caráter profissionalizante, de definição de normas e condições básicas de trabalho. Diz respeito ao estabelecimento das bases cognitivas para que o trabalho seja normalizado entre os envolvidos. Para isso, dois aspectos são fundamentais: a educação formal e legitimada por especialistas universitários; e a criação de redes profissionais (DiMaggio; Powell, 1983, p. 152). Isso é muito importante ao

observarmos o *staff* das principais OIs existentes. Como será abordado no âmbito dos BMDs, comumente, funcionários de um BMD mudam para outro, ocupando posições similares, levando seu *know-how* e influenciando seu funcionamento interno.

A depender do caso analisado, instituições novas podem estar sujeitas a estes processos por múltiplas formas de isomorfismo, em vezes ocorrendo simultaneamente. Entender a forma sob a qual um novo ator dentro de um campo organizacional será atraído para seguir um agrupamento de normas diz muito a respeito da estrutura de poder presente neste campo, permitindo com que se compreenda o grau de coesão e homogeneidade em que um campo organizacional se encontra.

AIIB e NDB: contestações, reformas ou reificações da OIL 2?

O contexto de criação destes dois bancos liderados pela China decorre da ideia de representar as transformações ocorridas no âmbito da economia política global, em um contexto do surgimento dos BRICS, além de facilitarem o acesso à crédito para países do Sul Global por não terem as mesmas condicionalidades de BMDs ocidentais (Wang, 2017). Criado em 2016, o AIIB foi proposto pelo presidente Xi Jinping em outubro de 2013, no encontro da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC), em Bali, Indonésia (China, 2013a). Na ocasião, o presidente chinês abordou a necessidade de se

[...] mudar o padrão de desenvolvimento econômico, promover reformas e inovações, liberar o potencial da demanda doméstica, poder de inovação e a vitalidade do mercado, aprofundar a integração das cadeias industriais e de valor e ajudar a região da Ásia-Pacífico tomar a liderança global na formação de novos clusters industriais para crescimento (China, 2013b, tradução nossa).

Inicialmente, sua criação foi alvo de críticas dos EUA, que desincentivou a participação de aliados como a Alemanha, Itália e França no banco, argumentando que os seus prováveis padrões de governança e salvaguardas socioambientais não estariam de acordo com as melhores práticas do meio, além de verem a entidade como um rival do BM (Sobolewski; Lange, 2015). Como resultado, o banco adotou as salvaguardas do BM, medida com relação direta a necessidade de adesão de membros europeus à instituição, como forma de legitimar a existência do banco perante o Sistema Internacional (Serrano Oswald, 2019).

Analisando as diferentes influências exercidas sobre o AIIB e NDB, Gransow e Price (2019), Serrano Oswald (2019) e Apolinario Junior e Jukemura (2022) identificam processos de isomorfismo institucional sob todas as três diferentes formas abordadas. A formulação do Quadro Social e Ambiental – *Environmental and Social Framework* (ESF, na sigla em inglês) – do AIIB pode ser observada neste sentido (Apolinario Junior; Jukemura, 2022), uma vez que

[...] houve muitas vozes dos Estados membros fundadores dentro do AIIB e de ONGs internacionais, profissionais e grupos das Nações Unidas e a sociedade civil pressionando por salvaguardas ambientais e sociais mais fortes para os projetos do AIIB. Uma vez que essas vozes alertaram para o potencial risco reputacional, o ESF pode ser visto como uma concessão às expectativas da sociedade e, portanto, como uma expressão de **isomorfismo coercitivo** (Gransow; Price, 2019, p. 303, tradução nossa, grifo nosso).

Não obstante, processos de isomorfismo normativo são claramente perceptíveis se observarmos o *staff* do NDB e AIIB comparativamente

aos demais BMDs. Os profissionais que trabalham no AIIB e NDB são, em sua maioria, alumni de instituições internacionais de grande prestígio dentro do *mainstream* financeiro, sendo em sua maioria graduados da Ivy League estadunidense. Um número significativo destes profissionais são ex-funcionários do Banco Mundial e outros BMDs (Serrano Oswald, 2019). O próprio presidente do AIIB, Jin Liqun, foi vice-presidente do *Asian Development Bank* (ADB), além de ter ocupado o cargo de diretor executivo alternativo do próprio Banco Mundial (Gransow; Price, 2019; Wan, 2016). No caso do processo de criação do ESF do AIIB, que contou com a expertise de profissionais do Banco Mundial (Gransow; Price, 2019), pode-se caracterizar uma forma de isomorfismo normativo.

Olhando para o AIIB, pode-se verificar um processo de isomorfismo mimético, na medida em que a modelagem do banco se inspira hibridamente nas institucionalidades do Banco Mundial e do ADB, como forma de ganhar legitimidade no campo dos BMDs (Wan, 2016; Gransow; Price, 2019).

O NDB possui uma retórica de complementariedade e complacência governamental semelhante, algo evidente desde a quarta cúpula dos BRICS na Índia, em 2012, no qual o banco foi pensado para mobilizar

[...] recursos para infraestrutura e projetos de desenvolvimento sustentável nos BRICS e em outras economias emergentes e países em desenvolvimento, **para complementar os esforços existentes de instituições financeiras multilaterais e regionais para o crescimento e desenvolvimento global** (Índia, 2012, tradução nossa, grifo nosso).

Como Chin (2014) observa, a linguagem diplomática utilizada pelo NDB, ainda na ocasião da Cúpula de Durban, em 2013, foi cuidadosa ao não transparecer uma imagem ameaçadora para os demais BMDs, ainda que ficasse subentendido uma crítica ao mercado global de capitais e os BMDs existentes como incapazes de prover os recursos necessários para investimentos infraestruturais no Sul Global. Esse tom conflitante entre a crítica e a complacência é definidor do NDB, uma vez que esses países possuem importantes relações com os EUA, não estando em seu interesse um confronto direto à influência estadunidense no FMD (Glosny, 2010), caracterizando uma forma de isomorfismo coercitivo indireto, o qual impactou no grau de inovação do NDB em relação aos demais BMDs. Serrano Oswald (2019, p.3) traz ainda outro exemplo de isomorfismo do NDB, onde um oficial do Itamaraty, ao ser entrevistado sobre a formulação do banco, observou que os *Articles of Agreement* do Banco Mundial e de outros BMDs foram utilizados como modelo para o NDB. Ao todo, o autor realizou entrevistas com 40 oficiais em diferentes países e instituições, confirmando que, mesmo para esses *policymakers*, tanto o AIIB quanto o NDB não são vistos como instituições ‘revolucionárias’. Para um oficial brasileiro do Ministério da Economia, por exemplo,

[...] o AIIB é essencialmente uma cópia do Banco Mundial, só que é dominado pela China. É uma resposta da China a sua falta de peso nas instituições existentes, mas se você olhar não apenas no desenho institucional, mas também em outras diretrizes e documentos, estes são todos essencialmente uma cópia dos que existem (Serrano Oswald, 2019, p. 3, tradução nossa).

As experiências relatadas acerca do AIIB e NDB representam apenas uma pequena fração dentre outros 27 BMDs⁸ dentro do campo do

8. Segundo Bazbauers e Engel (2021), existem, ao todo, 31 BMDs, sendo 30 destes funcionais. O único BMD não funcional é o Development Bank of the States of Great Lakes (ECGLC), que colapsou em 1993 por conta de um conflito entre seus membros (Burundi, República Democrática do Congo e Ruanda). Para ver a lista completa com todos os 31 bancos, ver figura 1.1.

9. Outros casos incluem o estudo de Park (2014) e Uhlin (2015), que identificaram processos de isomorfismo coercitivo e mimético no Banco Asiático de Desenvolvimento; Bazbauers e Engel (2021, p. 128) que apontam para processos semelhantes no African Development Bank (AfDB), ADB, International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) e o Inter-American Development Bank (IDB), para citar alguns.

10. Neste caso, assim como no texto original de Barnett e Finnemore, fazemos referência aos países do Sul Global, em termos políticos e socioeconômicos, não nominalmente geográficos.

Financiamento Multilateral para o Desenvolvimento que foram influenciados por processos isomórficos⁹ decorrentes da influência que o Banco Mundial exerce como ator político, intelectual e financeiro (Pereira, 2016). Embora estes dois bancos sejam produto de um ímpeto reformista por parte da China, principalmente, mas também de uma série de países do Sul Global, eles ainda estão embebidos da influência que o principal BMD exerce sobre eles, o Banco Mundial. Não somente o discurso, mas a própria governança destes bancos é fruto direto deste processo. Ao observarmos o grau de isomorfismo institucional recebido por estes dois bancos, fica evidente a influência que o Banco Mundial exerce na sua governança, garantindo a perpetuação da Ordem Internacional Liberal.

A preponderância do Banco Mundial perante os demais BMDs é representativa da resiliência e perpetuidade que a Ordem Internacional Liberal detém. Enquanto uma instituição de Bretton Woods, com quase 80 anos de existência, ela continua a influenciar diretamente os padrões e normas do FMD, sendo extremamente difícil o seu desmantelamento, pois quaisquer atores que procurem atuar de forma revisionista terão de enfrentar não somente todo o aparato institucional estabelecido, mas também as capacidades materiais dos atores que os financiam e perpetuam (Rothstein, 1996, p. 153).

Logo, é perceptível que existe uma lógica expansionista na difusão de normas, na qual organizações internacionais procuram normatizar uma configuração específica de ideias, valores, regras e normas. Historicamente, países em desenvolvimento não-ocidentais¹⁰ comumente são alvos da órbita de normas dessas instituições, em um processo quase catequético de ‘ocidentalização’ desses países (Barnett; Finnemore, 1999). Dentro desta discussão, o AIIB e o NDB são apontados como bancos inovadores, que podem desafiar o sistema do Financiamento Multilateral para o Desenvolvimento. Todavia, conforme fora brevemente exposto através dos processos de isomorfismo institucional ocorridos entre os BMDs, este cenário não aparenta ser tão simples, ainda sendo majoritariamente dominado pelas potências responsáveis pelo estabelecimento da OLI II.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Relações Internacionais, em especial os estudiosos do institucionalismo e da EPI, decorrem de uma crônica ansiedade cartesiana na busca pelos rumos da ordem internacional. Mesmo antes da ascensão sino-russa, inúmeros outros atores já ameaçavam a estabilidade dos elementos constitutivos da ordem, caracterizada por fatores como a segurança de coparticipação, hegemonia recíproca, semi-soberania, grandes potências parciais, abertura econômica e identidade cívica (Deudney; Ikenberry, 1999).

Embora a ascensão sino-russa e o estabelecimento de novas instituições representem, em um primeiro momento, um desafio à OIL 2, a estrutura normativo-institucional assentada desde a OLI I impõe barreiras extremamente eficientes em garantir sua perpetuação. Não pretendendo adentrar no pensamento do filósofo italiano Antonio Gramsci, as sutis e morosas transformações que ocorrem no Sistema Internacional representam este ‘novo que não pode nascer’, pois as concessões realizadas aos

atores reformistas garantem que ordem hegemônica se perpetue. Mesmo que se creia que o ‘velho está morrendo’, ele – a ordem – se mostra resiliente, tendo enfrentado uma – ou duas, na visão de Ikenberry (2009) – guerra mundial, inúmeras crises financeiras, diversas crises humanitárias, além de uma pandemia.

Analizando a constituição, governança, retórica e normas de duas instituições criadas com o intuito de trazer reformas à ordem, essa resiliência se torna mais evidente. Enquanto discussões acerca da necessidade de uma atualização da Ordem Internacional Liberal para que ela represente melhor a configuração atual do Sistema Internacional – racional constitutivo dos BRICS, por exemplo – levaram a diferentes estratégias de *institutional statecraft* por potências emergentes, elas estão sujeitas à influência de instituições tão antigas quanto as de Bretton Woods, como o Banco Mundial.

Em última análise, assim como outras iniciativas aparentemente ‘contra-hegemonicas’, o AIIB e o NDB não objetivam superar o sistema institucional existente, mas sim aperfeiçoá-lo para melhor adereçar as demandas globais, tentando-o por meio de um melhor posicionamento dentro do sistema, aspirando para atuarem como *rule-makers*, não *rule-takers* (Duggan, 2015). Contudo, desde sua formação e estrutura de governança, não há elementos de ruptura com a ordem, pelo contrário, há complementos às limitações que a crescente autoridade liberal possui, demonstrando a resiliência que esta OLI II, ou 2.5, possui. Se trata de uma ordem “*easy to join and hard to overturn*” (Lim; Ikenberry, 2023, p. 2).

REFERÊNCIAS

- ACHARYA, Amitav. How ideas spread: Whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism. **International organization**, v. 58, n. 2, p. 239-275, 2004.
- ACHARYA, Amitav. **Whose Ideas Matter?: Agency and Power in Asian Regionalism**. Cornell University Press, 2009.
- APOLINARIO JUNIOR, Laerte; JUKEMURA, Felipe. A comparative analysis of the environmental and social policies of the AIIB and World Bank. **Global Policy**, 2022.
- BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. The politics, power, and pathologies of international organizations. **International organization**, v. 53, n. 4, p. 699-732, 1999.
- BAZBAUERS, Adrian Robert; ENGEL, Susan. **The Global architecture of Multilateral Development Banks: A system of debt or Development?**. Routledge, 2021.
- BÖRZEL, Tanja A.; ZÜRN, Michael. Contestations of the liberal international order: From liberal multilateralism to postnational liberalism. **International Organization**, v. 75, n. 2, p. 282-305, 2021.
- CHIN, Gregory T. The BRICS-led development bank: purpose and politics beyond the G20. **Global policy**, v. 5, n. 3, p. 366-373, 2014.
- CHINA. CONSULATE-GENERAL OF THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA. **President Xi Jinping Makes Remarks on Promoting the Connectivity in the Asia Pacific at the 21st APEC Economic Leaders’ Meeting**. 2013a. Disponível em: <http://toronto.china-consulate.gov.cn/eng/zgxw/201310/t20131011_7096721.htm>. Acesso em: 31 dez. 2022.
- CHINA. THE COMMISSIONER’S OFFICE OF CHINA’S FOREIGN MINISTRY IN THE HONG KONG S.A.R. **Xi Jinping Attends 21st APEC Economic Leaders’ Meeting and Delivers Important Speech**. 2013b. Disponível em: <http://hk.occma.gov.cn/eng/jbwzlm/xwdt/ztxzxcxytjh/201310/t20131011_10095140.htm>. Acesso em: 27 ago. 2023.

- CUNHA, André Moreira. Iniciativa de Chiang Mai: integração financeira e monetária no Pacífico Asiático. **Revista de economia contemporânea. Rio de Janeiro. Vol. 8, n. 1 (jan./jun. 2004), p. 211-245, 2004.**
- DEUDNEY, Daniel; IKENBERRY, G. John. The nature and sources of liberal international order. **Review of international studies**, v. 25, n. 2, p. 179-196, 1999.
- DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.
- DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Waltyer W. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago, Il.: University of Chicago Press, 1991.
- DUGGAN, Niall. BRICS and the evolution of a new agenda within global governance. In: **The European Union and the BRICS**. Springer, Cham, 2015. p. 11-25.
- FINNEMORE, Martha. **National interests in international society**. Cornell University Press, 1996.
- FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International norm dynamics and political change. **International organization**, v. 52, n. 4, p. 887-917, 1998.
- FINNEMORE, Martha et al. Preface. **International organization**, v. 75, n. 2, p. III-IV, 2021.
- GLOSNY, Michael A. China and the BRICs: A real (but limited) partnership in a unipolar world. **Polity**, v. 42, n. 1, p. 100-129, 2010.
- GRANSOW, Bettina; PRICE, Susanna. Social risk management at AIIB–Chinese or international characteristics?. **Journal of Chinese Political Science**, v. 24, n. 2, p. 289-311, 2019.
- IKENBERRY, G. John. Liberal internationalism 3.0: America and the dilemmas of liberal world order. **Perspectives on politics**, v. 7, n. 1, p. 71-87, 2009.
- IKENBERRY, J.; LIM, D. China's emerging institutional statecraft: The Asian Infrastructure Investment Bank and the Prospects for Counter-Hegemony. Washington: Brookings. 2017.
- INDIA. Fourth BRICS Summit: Delhi Declaration. Ministry of External Affairs. 2012 Disponível em: <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/120329-delhi-declaration.html#actionplan>>. Acesso em 27 ago. 2023.
- JOHNSTON, Alastair Iain. China in a world of orders: Rethinking compliance and challenge in Beijing's international relations. **International Security**, v. 44, n. 2, p. 9-60, 2019.
- JONES, Catherine. **China's Challenge to Liberal Norms: The Durability of International Order**. Springer, 2018.
- KOCH, Martin; STETTER, Stephan. Sociological Perspectives on International Organizations and the Construction of Global Order-an Introduction. **Journal of International Organizations Studies**. Special Issue: Sociological Perspectives on International Organizations and the Construction of Global Order, n. 4, 2013.
- LAKE, David A.; MARTIN, Lisa L.; RISSE, Thomas. Challenges to the liberal order: Reflections on international organization. **International organization**, v. 75, n. 2, p. 225-257, 2021.
- LIANG, Wei. China's Institutional Statecraft under Xi Jinping: Has the AIIB Served China's Interest?. **Journal of Contemporary China**, v. 30, n. 128, p. 283-298, 2021.
- LIM, Darren J.; IKENBERRY, G. John. China and the Logic of Illiberal Hegemony. **Security Studies**, v. 32, n. 1, p. 1-31, 2023.
- LOWNDES, Vivien; ROBERTS, Mark. **Why institutions matter: The new institutionalism in political science**. Bloomsbury Publishing, 2013.
- MANNERS, Ian. Normative power Europe: a contradiction in terms?. **JCMS: Journal of common market studies**, v. 40, n. 2, p. 235-258, 2002.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Rediscovering institutions. Nova York: The Free Press, 1989.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **The logic of appropriateness**. Oslo: Arena, 2004.
- MASTANDUNO, Michael. Economic Statecraft. In: SMITH, Steve. Et al. Foreign Policy: theory, actors, cases. 3 ed. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- PARK, Susan. Theorizing norm diffusion within international organizations. **International politics**, v. 43, n. 3, p. 342-361, 2006.

PARK, Susan. Institutional isomorphism and the Asian Development Bank's accountability mechanism: something old, something new; something borrowed, something blue?. **The Pacific Review**, v. 27, n. 2, p. 217-239, 2014.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Assaltando a pobreza: política e doutrina econômica na história do Banco Mundial (1944-2014). **Revista de História (São Paulo)**, p. 235-265, 2016.

ROTHSTEIN, Bo. Political institutions: an overview. In: GOODIN, Robert E. Goodin; KLINGEMANN, Hans-Dieter. **A new handbook of political science**, p. 133-166, 1996.

SERRANO OSWALD, Omar Ramon. The new architects: Brazil, China, and innovation in multilateral development lending. **Public Administration and Development**, v. 39, n. 4-5, p. 203-214, 2019.

SCHMIDT, Vivien A. Values and Discourse in the Politics of Adjustment. In: SCHARPF, Fritz W.; SCHMIDT, Vivien A. **Welfare and Work in the Open Economy, Volume I: from vulnerability to competitiveness**. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 229-309.

SCHMIDT, Vivien A. Institutionalism. In: HAY, Colin; LISTER, Michael; MARSH, David. **The State. Theories and Issues**. New York: Palgrave Macmillan, 2006. p. 98-117.

SIKKINK, Kathryn; FINNEMORE, Martha. Taking stock: The constructivist research program in international relations and comparative politics. **Annual Review of Political Science**, v. 4, p. 391-416, 2001.

SOBOLEWSKI, Matthias; LANGE, Jason. US urges allies to think twice before joining China-led bank. **Reuters**. 2015. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-europe-asia-bank-idUSKBN0MD0B320150317>>. Acesso em: 27 ago. 2023.

STUENKEL, Oliver. **Post-western world**. Malden, MA: Polity, 2016.

UHLIN, Anders. Civil society and policy reforms in the Asian Development Bank. In: **Global Economic Governance and the Development Practices of the Multilateral Development Banks**. Routledge, 2015. p. 84-103.

WAN, Ming. **The Asian Infrastructure Investment Bank: The construction of power and the struggle for the East Asian international order**. Springer, 2016.

WANG, Hongying. New multilateral development banks: Opportunities and challenges for global governance. **Global Policy**, v. 8, n. 1, p. 113-118, 2017.

WEBER, Max. **Economy and society: An outline of interpretive sociology**. University of California press, 1978.

WEBER, Max. **A Ética Protestante e o "Espírito" do Capitalismo**. São Paulo, Editora Schwarzc, 2004.

WEINHARDT, Clara; TEN BRINK, Tobias. Varieties of contestation: China's rise and the liberal trade order: [Contribution to forum: China's rise in a liberal world order in transition]. **Review of International Political Economy**, v. 27, n. 2, p. 258-280, 2020.

YUAN, Xinyu. The Chinese approach to peacebuilding: contesting liberal peace?. **Third World Quarterly**, v. 43, n. 7, p. 1798-1816, 2022.

ZHU, Jiejing; HU, Xinyu. Back to the Iron Cage? Institutional Isomorphism of the AIIB. **International Organisations Research Journal**, v. 16, n. 3, 2021.



A construção institucional na China e sua dimensão consultiva

Institutional Construction in China and Its Consultative Dimension

La Construcción Institucional en China y Su Dimensión Consultiva

1. Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor Titular EBTT e autor dos livros "Imperialismo - ainda faz sentido na Era da Globalização?" e "China e a Nova Rota da Seda". E-mail: dgpautasso@gmail.com

Diego Pautasso¹
Isis Paris Maia²

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2023v11n2p38-52

2. Mestre e Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Coordenadora acadêmica do grupo de pesquisa Gechi-na-Asialac UnB. E-mail: isisparismaia@gmail.com

Recebido em: 11 de setembro de 2023
Aprovado em: 19 de setembro de 2023

RESUMO

O presente artigo aborda as transformações político-institucionais pelo qual vem passando a China. O objetivo é compreender como tem se sofisticado os mecanismos consultivos-deliberativos. Argumentamos que tais reformas políticas na China, tais como as econômicas, têm combinado experimentalismo e gradualismo, com a absorção de aprendizados internacionais, mas sem replicar variações do modelo liberal-ocidental. Para tanto, metodologicamente, a partir da revisão da literatura, pode-se concluir que a proliferação de consultas públicas no sistema político chinês tem fortalecido a legitimidade e a eficácia das políticas públicas.

PALAVRAS CHAVES: China; Instituições; Democracia Consultiva.

ABSTRACT

This article addresses the political-institutional transformations that China has been going through. The objective is to understand how the consultative-deliberative mechanisms have been sophisticated. We argue that such political reforms in China, such as economic ones, have combined experimentalism and gradualism, with the absorption of international learning, but without replicating variations of the liberal-western model. Therefore, methodologically, based on the literature review, it can be concluded that the proliferation of public consultations in the Chinese political system has strengthened the legitimacy and effectiveness of public policies.

KEYWORDS: China; Institutions; Consultative Democracy.

RESUMEN

El presente artículo aborda las transformaciones político-institucionales por las que está pasando China. El objetivo es comprender cómo se han sofisticado los

mecanismos consultivos-deliberativos. Argumentamos que tales reformas políticas en China, al igual que las económicas, han combinado experimentalismo y gradualismo, con la absorción de aprendizajes internacionales, pero sin replicar variaciones del modelo liberal-occidental. Para ello, metodológicamente, a partir de la revisión de la literatura, se puede concluir que la proliferación de consultas públicas en el sistema político chino ha fortalecido la legitimidad y la eficacia de las políticas públicas.

PALABRAS CLAVE: China; Instituciones; Democracia Consultiva.

Introdução

“Democracia, direito, liberdade, direitos humanos, igualdade e fraternidade não são características exclusivas do capitalismo. Elas são os frutos compartilhados das civilizações que surgiram na história do mundo inteiro e estão entre os valores que a humanidade tem buscado coletivamente (Tradução dos Autores) (WEN Jiabao, 2005, apud YANG, 2007, p. 61).

Na China tem se dado crescente atenção à reforma dos processos político-decisórios e de seu sistema de governança. Desde A política de Reforma e Abertura (1978), o país vem passando por transformações e sofisticação de seu arranjo institucional. Se combinam mudanças na estrutura estatal sob liderança do Partido Comunista Chinês (PCCh) com a absorção de aprendizados internacionais, mas sem replicar variações do modelo liberal-ocidental (Zhang; Yan, 2022). Desde então, o tema da modernização institucional tem ocupado importante lugar na formulação política dos líderes chineses e em seus Planos Quinquenais.

O presente artigo visa lançar luz sobre um dos aspectos destas transformações institucionais, neste caso em questão, os mecanismos consultivos-deliberativos. Argumentamos que as instituições na China, com experimentalismo e gradualismo, têm passado por grandes transformações, pois estão entrelaçadas ao seu acelerado desenvolvimento econômico. Além de uma construção estatal com tradição milenar, com antiga burocracia meritocrática e legitimidade política baseada na governança e não em poder divino (Xia, 2014), agrega-se a trajetória do PCCh, da luta antiimperialista à guerra civil, da revolução às reformas, da frente unida aos mecanismos consultivos (Wang; Groot, 2018).

Não resta dúvida sobre a proliferação de consultas públicas no sistema político chinês (He; Warren, 2011). O resultado tem sido o crescente número de estudos sobre democracia consultiva e temas correlatos de governança, como identificou recente revisão sistemática que mapeou mais de 500 artigos no *Chinese Academic Journals Network Library* publicados entre 2004 e 2020 (Duan; Zhang; Wang, 2021). Metodologicamente, realizamos uma busca na plataforma Capes Café e localizamos 51 artigos revisados por pares com o termo em língua inglesa (*Democracy Consultative China*) - embora apenas 22 estivessem de acordo com os propósitos deste estudo.

Os desafios interpretativos do caráter e transformações da dinâmica institucional e política da China têm sido objeto de diversos esforços interpretativos. Alguns autores têm conceituado como *autoritarismo consultivo*, sob alegações de que o governo utiliza as informações para apoiar

suas decisões e ações, bem como para produzir apoio e legitimidade ao regime político (Truex, 2014; He; Warren, 2011). Aqueles que destacam a matriz leninista também argumentam que se trata de permanecer no poder, influenciando a opinião pública e promovendo sentimento nacional, realizando reformas contínuas para se antecipar às demandas públicas por democratização, bem como pragmatismo na gestão pública (Tsang, 2009; Gueorguiev, 2021). Ao invés de uma estratégia para conter a democracia (Tsang, 2009; Truex, 2014), sustentamos que a formulação, a participação e a legitimidade das ações políticas é o próprio processo de democratização em curso engendrado pelo PCCh. Para além das formalidades e procedimentos, tem ocorrido um aprimoramento dos processos consultivos e deliberativos, pois estão cada vez mais amplos, transparentes e com acesso a informações adequadas (Fishkin, 2017; Zhang; He; Wu, 2021).

Não apenas o ritmo das transformações e as particularidades da construção institucional levam a dificuldades analíticas, mas também o amplo domínio de bases interpretativas circunscritas ao universo liberal-ocidental. A bem da verdade, o próprio alargamento do sufrágio e ampliação dos poderes representativos das democracias liberais não se deram, como ressalta Losurdo (2006), sem sobressaltos e grandes pressões sociais internas e anti-sistêmica (socialista). Com efeito, se desconsidera tanto sociedades que estabeleceram relações políticas democráticas extra-ocidentais (Isakhan; Stockwell, 2011; Frank, 1998) quanto, modernamente, fora dos parâmetros liberais. E após o vendaval que derrubou o bloco soviético, buscou-se forjar um consenso acerca da democracia liberal e de suas regras formais do jogo político, dissociadas da distribuição de poder na sociedade e no Estado. Apesar do aprendizado com o exterior, a China busca também seu próprio caminho institucional.

2. Democracia, instituições e ideologia

O conceito de democracia é tão polissêmico quanto atravessado por capturas político-ideológicas, das suas origens na Grécia Antiga às formas contemporâneas sob o capitalismo. A hegemonia britânico-estadunidense nos dois últimos séculos teve a pretensão de universalizar a democracia a partir dos parâmetros liberais e sob diversos arranjos institucionais. Aliás, Losurdo (2006) foi exaustivo ao reconstituir as construções institucionais sob o universo dos países liberais, sobretudo seus arquétipos (EUA e Grã-Bretanha), incluindo a histórica reação ao sufrágio universal e ao sistema eleitoral proporcional, bem como a defesa e/ou apoio ao poder discricionário contra os segmentos populares. Externamente, não há como dissociar o liberalismo da política imperial que caracterizou a ascensão e hegemonia destas potências (Losurdo, 2004; 2006).

Com efeito, a afirmação da democracia liberal como valor universal requer a combinação de uma série de imprecisões conceituais, simplificações históricas e vieses ideológicos. Isso turva a compreensão dos direitos do homem e do cidadão como produto da história e não como idealidades paradigmáticas universais (igualdade, liberdade, fraternidade, justiça, paz, felicidade etc.). Assim, a democracia não é universal, como tampouco tais idealidades, e só faz sentido na construção histórica

concreta (Moraes, 2001), afinal, as instituições e o Estado possuem mediações complexas entrelaçadas às relações entre poder e riqueza. A distinção entre o conteúdo (quem governa) e a forma de Estado (como governa) se relaciona com as classes e suas frações e se expressa de diferentes formas e diversos arranjos políticos e institucionais (Fernandes, 2000).

Estamos diante de uma operação política voltada a tornar a democracia liberal um valor universal avesso a qualquer problematização, sobretudo após o colapso do campo socialista em 1991 e a supremacia do pensamento neoliberal. Alguns dos trabalhos mais emblemáticos se referem a modelos de democracia (Lijphart, 2003) ou a tipos de Estados de Bem Estar (Esping-Andersen, 1991) no âmbito do universo liberal-ocidental. De acordo com as conveniências geopolíticas dos EUA e seus aliados, países com o exercício exclusivo por décadas de um partido no poder (Índia, Japão e/ou México) e o anacronismo das monarquias hereditárias na Europa (Reino Unido, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Noruega, Países Baixos, Suécia e outros principados e ducados) sequer são capazes de arranhar sua normalidade institucional.

Por seu turno, as experiências socialistas são consideradas “reducionismo de classe” e suas “formas de opressão ou subordinação degradantes” e antidemocráticas, como apresenta Cunningham (2009) em seu trabalho *Teorias da democracia*. Assim, as singularidades das 32 experiências socialistas surgidas durante a Guerra Fria (Visentini, 2017) são frequentemente ignoradas, bem como os contrastes político-institucionais existentes entre estes muitos países de diversos continentes. Não é possível comparar Angola e Cuba, ou Vietnã e URSS — da mesma forma que se o fizessemos com Noruega e Haiti diria pouco sobre capitalismo e democracia. Ora, basta alguma objetividade científica para reconhecer as diversas combinações entre mercado e planejamento (Nove, 1989).

Esta simplificação se completa com a adoção de categorias como a de totalitarismo — em oposição ao assim chamado “mundo livre” centrado nas democracias liberais. Ou seja, supor que as experiências socialistas eram sistemas monocráticos, abarcando todas as dimensões sociais, com população atomizada e submissa, não explica a competição interna dos partidos hegemônicos, do envolvimento político em outras esferas (bairros, fábricas, instituições de ensino) — muitas vezes mais intensas e menos distorcidas pelo poder econômico que em países ocidentais (Fernandes, 2000). Para além da propaganda anticomunista, essas premissas tiveram muita adesão em cientistas e políticos, inclusive aqueles identificados com o campo progressista.

Além das questões domésticas, frequentemente são negligenciados os condicionantes sistêmicos para o desenvolvimento institucional, sobretudo o entrelaçamento entre imperialismo e democracia. Via de regra, a pilhagem colonial favoreceu o desenvolvimento econômico e institucional dos países centrais, aumentando os ganhos destes trabalhadores, se tornando empecilho apenas quando o intervencionismo resultou em perdas prolongadas, como o emblemático do Vietnã (Veltmeyer, 2009). Ora, a história do imperialismo, mesmo que sob a defesa da “democracia”, dos “direitos humanos” e do “livre mercado”, tem sido determinante na obliteração da normalidade institucional. Não se pode discutir as

condições objetivas de desenvolvimento institucional e democrático sem levar em conta a imposição de modelos político-institucionais e de ajustes macroeconômicos; as práticas de desestabilização e ingerências políticas e militares; as crises econômicas e os estrangulamentos financeiros; entre outras formas de constrangimentos.

À luz da história, as construções institucionais - incluindo a democracia - são processos complexos e sinuosos. A democracia moderna, por exemplo, emerge de conflitos relacionados aos direitos formais e direitos socioeconômicos – e à própria superação das três grandes discriminações, de classe, de raça e de gênero. A ampliação destes direitos no Ocidente a partir do Pós-Guerra, incluindo a formação dos Estados de Bem Estar Social, não foi concessão do universo liberal, mas resultado de lutas sociais e da pressão do campo socialista. Não por acaso, com o advento do neoliberalismo e sua expressão cultural pós-moderna, emergem formas pós-democráticas, incluindo bonapartismo de novo estilo, adaptadas às condições atuais da sociedade do espetáculo, cevadas pelas novas formas de consciência, hiperindividualistas e hipercompetitivas. Assim, as transformações tecnológicas lançadas pela 3ª Revolução se projetam com o simultâneo ataque aos direitos sociais, à precarização das relações de trabalho (uberização) e ao esgarçamento do tecido social, bem como à erosão das formas cooperativo de organização social e política (Azzarà, 2022).

Apesar da força do pensamento dominantes sobre modelos institucionais, se torna latente o debate sobre crise nas democracias Ocidentais. Przeworski (2019), por exemplo, considera como crise as disfunções políticas e a perda de confiança nas instituições; o enfraquecimento da ordem pública; a erosão do sistema político-partidário; e fraca legitimidade da própria institucionalidade e esfera pública. Segundo ele, isso não está desassociado do baixo crescimento econômico, da ampliação das desigualdades sociais e da precarização das condições de vida. A questão de fundo é como os direitos formais se realizam em condições objetivas da distribuição de riqueza e poder na institucionalidade liberal, seja no livre mercado econômico ou na liberdade de organização, eleição ou expressão. Vejamos o caso das mídias digitais, cujas corporações (*Big Techs*) potencializam o alcance da sua atuação, mobilizando algoritmos para o marketing ou a mobilização da opinião pública³. Como sublinha Mascaro (2013), não apenas os mecanismos de atuação político são condicionados pela dinâmica de poder intrínseca ao desenvolvimento do capitalismo em seu tempo espaço, como, quando confrontado, produz respostas não casuais de constrição do poder (ditaduras, fascismo, nazismo, etc.) para lidar com uma polaridade sempre contraditória.

Expliquemos melhor tomando por exemplo o arquétipo do modelo democrático liberal, os EUA. Desde a origem, o uso do termo democracia se prestou a fins ideológicos: seja para dar nome ao partido que se opôs até o limite à abolição da escravatura, seja para desencadear um sem número de guerras e golpes (Losurdo, 2022). Para além disso, é um país de baixo engajamento político, onde apenas pouco mais de 50% da população em idade de votar tem participado das eleições⁴, revelador do grau de politização, de legitimidade e de crença num jogo político-eleitoral completamente plutocrático. Ou seja, além das barreiras legais à

3. O escândalo da Cambridge Analytica, ao ter acesso ao volume de dados dos usuários da rede social, influenciou as eleições estadunidenses. Ver reportagem: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-43705839>

4. Ver histórico de votação em: <https://www.presidency.ucsb.edu/statistics/data/voter-turnout-in-presidential-elections>

participação de outras forças sociais e políticas, há enormes barreiras financeiras: a título de ilustração, o custo total da eleição estadunidense de 2020 foi de cerca de 14 bilhões de dólares, enquanto uma cadeira no Senado tem custo médio de quase 20 milhões e uma na Câmara de cerca de 1,5 milhão de dólares⁵.

Não há porque suprimir o voto quando há outros meios para sequestrar suas consequências, dado que o financiamento captura o conjunto das organizações políticas e define a agenda em torno de interesses corporativos (Skocpol; Hertel-Fernandez, 2016). Daí decorre o absoluto controle da política pelas elites WASP em detrimento dos cidadãos comuns, como detalharam Gilens; Page (2014) — o que dá sentido ao monopartidarismo competitivo definido por Losurdo (2004b). Não surpreende, portanto, que a Pandemia de Covid-19 reflita tais disfunções sociais e institucionais: a maior potência do mundo, com todos os recursos técnicos e financeiros e menos de 5% da população mundial, teve cerca de 1/4 dos casos e 1/5 do número de mortes mundiais⁶.

A compreensão das instituições do universo liberal-ocidental em dois séculos deve levar em conta continuidades e mudanças; discurso e evolução histórica; avanços e crises políticas. A atual crise institucional em diversos países do Ocidente se articula às transformações do próprio capitalismo contemporâneo. Como veremos, o desenvolvimento da China representa não apenas o deslocamento do epicentro geoeconômico do mundo, mas transformações tecnológicas e institucionais com desdobramentos obrigatórios para o século XXI.

3. A China em busca de seu arranjo político.....

A suposição que a revolução levaria ao fim das classes e ao definhamento do Estado foi ingênuo e retardou o desenvolvimento de teorias sobre instituições e Estado no âmbito do marxismo. Certamente isso influenciou a hipertrofia e as disfunções na dinâmica Estado-Partido no imperativo de desenvolvimento e segurança institucional em países de orientação socialistas (Fernandes, 2000). Ademais, é preciso levar em conta que as experiências socialistas ocorreram em países da periferia do sistema internacional, com dificuldades econômicas, políticas e geopolíticas a serem levadas em conta. Afinal, é impossível tratar de desenhos institucionais sem considerar indicadores de desenvolvimento, alfabetização, urbanização, entre outros. Inclusive os próprios países ricos, como bem destaca Chang (2004), somente lograram o aprimoramento das instituições após a arrancada industrial e atravessados por períodos de conflitos, contradições e sobressaltos.

A construção institucional da China, além da herança civilizacional e política milenar, tem sido pela revolução e sua orientação socialista, mas também pelo subdesenvolvimento e pelo contexto imperialista. Sua participação no PIB mundial despencou de 32,9% em 1820 para 4,8% em 1978⁷ — e, apesar da industrialização maoista, o padrão de vida seguia estagnado e com importante insegurança alimentar (Weber, 2023), dada a herança do Século de Humilhações e os sobressaltos do Grande Salto e da Revolução Cultural. Além da guerra civil (1927-49), o país se envolveu

5. Ver informações a partir da reportagem de O Globo em: <https://oglobo.globo.com/epoca/mundo/eleicao-nos-eua-2020-quanto-custa-corrida-para-casa-branca-24725951>

6. Ver dados sobre a Covid nos EUA em: <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/us/>

7. Ver estudo de Maddison Chinese Economic Performance in the Long Run, OCDE, 2007. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/development/chinese-economic-performance-in-the-long-run-960-2030-ad-second-edition-revised-and-updated_9789264037632-en

em guerras na revolução coreana (1950-53) e vietnamita (1960-69), nas crises com Taiwan (1956-58) e campanhas militares nas fronteiras com Mianmar (1960-61), Índia (1962), URSS (1969) e Vietnã (1979), além do isolamento internacional após a ruptura sino-soviética.

Diante dessa conjuntura adversa, o PPCh desencadeou a política de Reforma e Abertura no final da década de 1970, revelando capacidade adaptativa e responsiva do regime. As reformas não aderiram à terapia de choque neoliberal, optaram por implementar mudanças graduais que combinavam aprendizados de origens imperiais com experiência estrangeiras, através de visitas ao exterior e debates com economistas internacionais e participação do Banco Mundial (Weber, 2023). Não obstante as disputas pela orientação das reformas, Deng defendeu a modernização institucional, mas persistindo o caminho socialista e da liderança do PCCh, como expresso em 1979 em *Uphold the Four Cardinal Principles* (Xiaoping, 1995).

Sob Deng, a Constituição de 1982 representou novos parâmetros para as reformas políticas e a governança na China. A Assembleia Nacional Popular, como seu poder legislativo central, e as Assembleias Populares Locais em Vários Níveis (provincial, municipal, condados e aldeias) passaram a desempenhar crescente papel legislativo, promulgando regulamentos detalhados sobre implementação de leis nacionais, bem como criando sua própria legislação provincial (Cho 2006; Lin, 1992; O'Brien, 2009; Wang 2014 apud Huhe; Tang, 2017).

A Constituição também impulsionou a descentralização e o autogoverno em nível subnacional. Com efeito, o governo central define diretrizes e planos de longo prazo, cujo exemplo principal é o Plano Quinquenal, abrindo espaço para inovação, ajuste e flexibilidade institucional multinível. A descentralização e a intergovernabilidade têm conformado redes institucionais (Yu, 2019), ampliando a participação e a capacidade decisória dos governos locais, ao passo que o Partido mantém constantes mecanismos de avaliação e supervisão. Assim, o fortalecimento provincial ampliou a formação de um sistema de freios e contrapesos (*check and balances*) em termos de relações entre os poderes central e subnacional, numa espécie de federalismo de fato (Zheng, 2006).

A 3ª, 4ª e 5ª Geração de Líderes (Jiang Zemin, Hu Minato e Xi Jinping) têm, desde então, incrementado as reformas políticas e aprimorado a governança de forma pragmática e gradual. É recorrente temas relacionados ao fortalecimento da legalidade, das consultas públicas, da democracia socialista e da construção de um estado de direito (Zemin, 2002; Jinping, 2014). Essa dinâmica institucional está relacionada a aprendizados relacionados à *glasnost*⁸ e ao colapso soviético, bem como a trajetória dos Tigres Asiáticos e do mundo liberal-ocidental (Tsang, 2009), combinando experimentação e avaliação criteriosa dos resultados em busca de seu próprio caminho.

Um balanço dos últimos quatro Planos Quinquenais (11º, 12º, 13º e 14º), evidencia um incremento nas diretrizes para a modernização institucional, com destaque para o papel do que definem como construção socialista democrática e política. Nestes documentos, há uma ênfase no aprimoramento do sistema de congresso popular e de cooperação multipartidária, bem como de consulta política liderado pelo PCC, com

8. A Glasnost foi uma das duas políticas de reforma do governo Gorbachev. A primeira tratava de reforma política e segunda de reestruturação econômica.

destaque para as funções da Conferência Consultiva Política do Povo Chinês (CCPPC) no cumprimento das suas funções de consulta política, supervisão democrática e participação nos assuntos governamentais. Trata-se do objetivo de expandir os canais de consulta para órgãos do poder estatal, comitês da CCPPC, partidos políticos, organizações comunitárias e movimentos sociais, fomentando mecanismos para eleições, deliberações, acesso público à informação, relatórios de desempenho e responsabilização dos funcionários a nível subnacional⁹.

Na mesma direção, foi publicado em 2005 o livro branco intitulado *Construção da Democracia Política na China*. Suas linhas mestras são a participação através de congressos, aldeias, comunidades e sindicatos; a autonomia das etnias em regiões autônomas; a cooperação multipartidária e a consulta política entre partidos e organizações sociais; e o fortalecimento da democracia intrapartidária, judiciária e governamental (Chai, 2006). Em outro longo documento chamado *China: Democracy That Works*¹⁰, lançado em 2021, o país traçou as linhas gerais de seu entendimento sobre o tema, deixando claro o caráter universal da democracia para defender seu valor histórico cuja evolução se dá no espaço e tempo. Ou seja, tem sido uma preocupação do país a criação de procedimentos institucionais bem coordenados e abrangentes para forjar canais democráticos diversos, abertos e bem organizados, numa complexa configuração geográfica (demográfica e territorial). Aliás, na Declaração Conjunta da Federação Russa e da República Popular da China sobre as Relações Internacionais¹¹ de fevereiro de 2022, argumenta-se que “não existe um modelo único”, nem monopólio retórico ocidental baseado em ideologia e “alianças de conveniência”, tampouco se restringe a impor o rito formal das eleições em nível global por meio da força - não raro desconsiderando diversidade civilizacional e autodeterminação.

Assim como no plano econômico, as singularidades históricas e velocidade das transformações tornam complexas o entendimento da trajetória institucional da China. Bell (2015) definiu o que chamou de “modelo chinês” em três fundamentos: democracia na base, experimentação no meio e meritocracia no topo. O primeiro remonta historicamente ao autogoverno nas aldeias, reforçado por eleições e participação nos comitês partidários locais. O segundo, é a experimentação entre os níveis local e central de governo, a partir de sofisticados mecanismos de descentralização, intergovernabilidade e inovação política. Por fim, a meritocracia se baseia na seleção e promoção de quadros em função de desempenho e avaliação por superiores, colegas, subordinados e ainda com o público ao qual trabalha (Bell, 2015). Afinal, a reformulação da burocracia é crucial para a melhoria da prestação de contas, ampliação da competição e a criação de mecanismos de fiscalização e regulação do poder (Mahbubani, 2021).

As transformações institucionais têm sido impulsionadas pelo PCCh e inclusive na dinâmica intrapartidária. O Partido, desde as reformas, tem demonstrado grande capacidade de adaptação às mudanças e demandas sociais, um sofisticado mecanismo de recrutamento das suas elites, buscando legitimidade e aderência às mudanças políticas (Li, 2021). Certamente não estar submetida ao imediatismo do mercado eleitoral concorre para que o regime consiga planejar a longo prazo os grandes temas nacionais (Naisbitt, 2010).

9. Ver a íntegra do 14º PQ disponível em: https://www.fujian.gov.cn/english/news/202108/t20210809_5665713.htm

10. Ver íntegra do documento em: http://www.news.cn/english/2021-12/04/c_1310351231.htm

11. Ver íntegra do documento em: <http://en.kremlin.ru/supplement/5770>

Em suma, há preocupações institucionais crescentes de combinar liberdades e direitos com ordem e harmonia (Mahbubani, 2021). Trata-se de uma construção institucional que tem, para além das formalidades legais e ritos eleitorais, demonstrado a adaptabilidade política do sistema e a capacidade de resposta às demandas e cenários de aceleradas mudanças sociais. Como veremos na próxima seção, a dimensão consultiva das mudanças institucionais na China tem sido determinante da capacidade de governança do sistema, bem como da eficácia e legitimidade das políticas.

4. Os mecanismos de consulta da política chinesa

Uma revisão de literatura sobre a temática da Democracia Consultiva na China pela plataforma Capes Cafe indicou 51 artigos revisados por pares com o termo em língua inglesa (*Democracy Consultative China*). Destes artigos, apenas 22 foram classificados como de acordo com a temática em questão (Quadro 1).

Quadro 1 - Revisão sobre Democracia Consultiva na China

Ano	Autores	Título
1955	Steiner, H. Arthur	Constitutionalism in Communist China
2003	Pan, Wei	Toward a Consultative Rule of Law Regime in China
2003	Diamond, Larry	The Rule of Law as Transition to Democracy in China
2004	Cabestan, Jean-Pierre	Is China Moving Towards “Enlightened” But Plutocratic Authoritarianism?
2007	Chan, Hon S. ; Suizhou, Edward Li	Civil Service Law in the People’s Republic of China: A Return to Cadre Personnel Management
2008	Maréchal, J	Chine brune ou Chine verte? Les dilemmes de l’État-Parti
2009	Tsang, Steve	Consultative Leninism: China’s new political framework/Leninismo consultivo: o novo quadro político da China
2010	Stone, Richard	Fresh Momentum for China’s Science Juggernaut/Novo impulso para o rolo compressor da ciência da China
2011	XiaoJun, Yan	Regime Inclusion and The Resilience Of Authoritarianism: The Local People’s Political Consultative Conference In Post-Mao Chinese Politics
2013	CHAI, H; SONG, H	The adaptive state - understanding political reform in China
2014	Tan, Sor-hoon -	Early Confucian Concept of “Yi” (义) and Deliberative Democracy
2015	Cheng, Fan	Local Governments’ Consultative Budgetary Reforms in China: A Case Study of Wenling City
2015	Gangue, Chen	From 17th to 18th Party Congress: Implications for Intra-Party Democracy Gang, Chen
2015	Yu, Bin	Bounded Articulation: An Analysis of CPPCC Proposals, 2008–12
2018	Wang, Ray; Groot, Gerry	Who Represents? Xi Jinping’s Grand United Front Work, Legitimation, Participation and Consultative Democracy
2018	Thøgersen, Stig	Politisk deltagelse under autoritær kontrol - “Konsultativt demokrati” og overvåget offentlighed i Kina
2020	Xin-Yun, Hu, Mingming, Li	Ecopolitical discourse: Authoritarianism or democracy? — Evidence from China
2021	Duan, Ying ; Zhang, Ying ; Wang, Yi-Luo	Knowledge Mapping of Grassroots Consultative Democracy Research in China (2004-2020) – Bibliometric Analysis Based on CNKI Database
2021	Zhang, Kaiping; He, Baogang; Wu, Jinjin	Double trouble? Effects of social conflict and foreign investment on consultative authoritarianism in China
2022	Tsang, Steve; Cheung, Olivia	Has Xi Jinping made China’s political system more resilient and enduring?

Fonte: Elaboração dos autores

A obra de Steiner (1955) foi pioneira ao analisar a legislação do PCCh logo após a revolução, especificamente o Programa Comum, a Lei Orgânica do Governo Popular Central (CPG) e a Lei Orgânica da Conferência Consultiva Política do Povo Chinês (CCPPC). Neste momento a revisão trouxe um lapso de 47 anos neste filtro - o que não quer dizer que não foi tema de debate na própria China -, voltando após a política de Reforma e Abertura e suas ações relacionadas ao desenvolvimento institucional.

Tais transformações institucionais têm fomentado um debate sobre sua natureza e a direção das reformas. Pan (2003) considerou a China um “regime de estado de direito consultivo”, enquanto Diamond (2003) sublinhou o aumento das ferramentas democráticas como forma de estabilização política no país. Cabestan (2004) destacou a relação entre o processo de democratização com as pressões dentro do próprio PCCh por “liberalização”. Já Maréchal (2008) ressaltou o processo de democratização como política do PCCh para enfrentar os desafios diante das constantes denúncias de corrupção que colocaram em xeque a legitimidade do regime.

Nessa direção, Chai, Song (2013) argumentam que mudanças institucionais são conduzidas pelo PCCh sem prejuízo às capacidades estatais ao compartilhar poder tanto à sociedade civil quanto às instituições representativas locais. Aliás, conforme Yu (2015), a própria democratização está relacionada à gradual transformação dos procedimentos intrapartidários em vários níveis, incluindo processos de votação e promoção de quadros do PCCh. Inclusive, Tsang (2009) e Gueorguiev (2021) vão considerar que a reformas de Deng, ao invés de abandonar o legado de 1949, molda o que chamou de “leninismo consultivo”. Embora haja certo consenso sobre a ampliação dos mecanismos consultivos, Tan (2014) deu ênfase à influência dos princípios confucionistas.

Os diversos estudos realizados sobre casos e experimentos consultivos concretos sinalizam as transformações institucionais na China. Cheng; Fan (2015) estudaram a ampliação da participação pública nas reformas orçamentárias. Já Hu e Mingming (2020), ao analisar três regiões, observaram como as consultas têm feito com que as questões ambientais sejam convertidas em propostas pelos deputados do Congresso Popular e pelos membros da Conferência Consultiva Política do Povo Chinês. Outros autores, como Stone (2010) e Yu (2015), não obstante as diferenças analíticas, reconhecem que o CCPPC tem papel importante na formulação de políticas públicas.

As consultas têm se ampliado para diversos níveis administrativos e segmentos sociais. Wang; Groot (2018) tratam do papel do Departamento de Trabalho da Frente Unida como organizador de representação do número crescente de forças sociais não partidárias. A proliferação de canais de consulta também tem se utilizado das novas ferramentas digitais, como destacou Thøgersen (2018), ao lançar luz sobre a internet como espaço de críticas ao governo e, ao mesmo tempo, de mensuração das insatisfações populares. O estudo de Zhang, He e Hu (2021), ao analisar 3.082 documentos de audiências públicas, mesmo destacando as diferenças regionais, corrobora sobre o reforço das instituições consultivas. Mesmo autores críticos à abolição do limite de mandato feita sob o governo de Xi

Jinping, como Tsang e Cheung (2022), reconhecem seu papel ativo no que diz respeito à participação popular. Fato é que os mecanismos consultivos melhoram a governança e reforçam a liderança do PCCh, como destacou Xiaojun (2011).

É inequívoco, de acordo com esta revisão, que as transformações político-institucionais têm sofisticado os processos intergovernamentais e decisórios na China. Além disso, tem ocorrido uma ampliação dos mecanismos consultivos e de participação pública, incluindo audiências públicas, orçamento participativo, coletas de opiniões online através de portais governamentais, congressos populares, sistemas de eleição em nível local, etc. (Huhe; Tang, 2007). Essa é uma das faces que revela a resiliência e capacidade adaptativa do PCCh e do regime político chinês, incorporando opiniões, aumentando a eficiência e legitimidade da gestão e, com efeito, reduzindo os conflitos sociais. Para Gueorguiev (2021), a participação e a consulta têm raízes mais fortes na revolução e no leninismo do que em modelos ocidentais ou no passado chinês — mesmo que durante o longo período imperial fosse recorrente descentralizar e delegar poderes para níveis inferiores.

Truex (2014) sumariza a literatura que demonstrou como os canais de participação reforçam apoio ao regime. Em sua pesquisa empírica, constatou “a satisfação com o regime, os sentimentos de receptividade do governo e a vontade expressa de cumprir os regulamentos” através dos canais de consulta e deliberação, com efeito ampliado de engajamento e legitimação na população de menor instrução. Ao avaliar 393 casos de deliberações de base na China, Tong e He (2018) corroboram essa tendência de fortalecimento dos mecanismos consultivos.

Aqueles que consideram um autoritarismo consultivo alegam que a participação visa produzir apoio ao regime e capacidade de governo (Zhang; He; Wu, 2021). Ora, a razão de ser das instituições estatais e seus regimes é manter a ordem e consolidar o governo. Ressalte-se que inexistente Estado sem assimetria, desigualdade, força e domínio e, portanto, a combinação de consentimento e coerção. E daí derivam conclusões equivocadas ao supor que a China realiza “inclusões controladas” (Gueorguiev, 2021), revelando, no mínimo, completa ilusão sobre a política nas democracias liberais do Ocidente e sobre os constrangimentos que limitam as possibilidades de votar, participar e constituir oposição política. Segundo o mesmo autor, controle caracteriza o autoritarismo, mas não as democracias liberais, o que seria como supor que todos têm as mesmas possibilidades de empreender no capitalismo.

Não há dúvidas, contudo, que os processos políticos na China têm envolvido um grande número de atores sociais. Entre os atores políticos estão uma burocracia ministerial robusta; funcionários provinciais e locais; um corpo crescente de grupos de pesquisa de políticas oficiais, grupos de reflexão que alimentam as propostas diretamente no processo político; interesses empresariais colocam mais pressão sobre as decisões; uma vigorosa comunidade acadêmica e universitária; uma mídia diversa que cada vez mais traz à luz questões de prevaricação oficial; e, por fim, uma voz cada vez mais bem informada de cidadãos que exigem mais transparência e responsabilidade do governo (Dumbaugh; Martin, 2009).

Com isso, a combinação entre intergovernabilidade e consulta permite ao governo central conhecer as preferências populares e as demandas regionais, de modo a conciliar prioridades potencialmente conflitantes dentro de vários segmentos em um país de grande dimensão populacional e territorial, bem como diversidade social, étnica e regional (Huhe; Tang, 2017). Assim, o governo central opta por deixar algumas questões espinhosas ou desacordos para os governos provinciais para que seja experimentada em escala local.

O aprofundamento dos canais consultivos ampliou a capacidade de detecção de insatisfações e aprimorou a formulação de políticas. Isso reduz o custo de debelar oposições e a necessidade de coerção, ao passo que constrói consentimentos e reduz o risco de desestabilização (Tsang, 2009). E, mais recentemente, o crescimento de canais digitais abriu novas oportunidades para a expressão de opiniões, interesses e até críticas negativas ao Estado, o que ajuda a evitar que as tensões se congreguem em ações coletivas (Yu, 2015).

Nessa direção, no relatório do 19º Congresso Nacional do PCCh¹², Xi Jinping enfatizou o papel da democracia consultiva para a “cultura política inclusiva” e o “aprendizado mútuo” e a “busca de um terreno comum” de desenvolvimento. O fortalecimento da liderança de Xi coincide com o aprofundamento da reforma política iniciada por Deng e fortalece a construção da institucionalidade na China e seus mecanismos consultivos.

12. Ver reportagem da China Today, disponível em: http://www.chinatoday.com.cn/ctenglish/2018/zdtj/201803/t20180301_800118954.html

5. Conclusões Finais

As políticas que suportam o desenfreado processo de desenvolvimento da China, bem como seus desafios e contradições, estão entrelaçadas a complexos e dinâmicas transformações de seus arranjos institucionais. Ora, se as instituições importam, não há como entender legitimidade e a eficiência lograda pelo PCCh e pelo regime, supondo processos decisórios discricionários e centralizados. Não se pode subestimar que o Império Chinês, surgido no mesmo contexto do Romano, possui continuidade civilizacional e, por óbvio, engloba lições institucionais e política — apesar do etnocentrismo que subestima ou desconsidera a trajetória dos países à margem do núcleo liberal-ocidental. Aliás, em perspectiva histórica de longa duração, o excesso de autoconfiança de tais países pode trair seu entendimento sobre seus sistemas sócio-políticos e sobre o mundo.

É inequívoco o fortalecimento dos mecanismos consultivos na China, desenvolvidos, como a modernização institucional, combinando experimentalismo e gradualismo. Não há dúvida também do papel de tais mecanismos na maneira como as políticas públicas na China têm logrado eficácia e legitimidade, bem como na capacidade responsiva do governo num quadro geograficamente (territorial e demograficamente) complexo. As controvérsias, por seu turno, decorrem de incongruências teóricas relacionadas à confusão entre conteúdo (quem governa) e a forma de Estado (como governa) e o conseqüente domínio das concepções liberais. É óbvio que tais reformas institucionais visam garantir a liderança do PCCh e, um modelo capaz de produzir desenvolvimento, legitimidade,

participação e estabilidade - tarefa nada trivial diante da velocidade das transformações e dos desafios que o país tem enfrentado.

O fato é que replicar esquemas teóricos eurocêntricos e se afeitar a convicções políticas e a classificações binárias pouco auxilia para compreender a trajetória e a direção da construção institucional na China. Ao contrário, é imperativo buscar decifrar esse enigma institucional e político do país que se alça à condição de superpotência no século XXI - justamente no momento em que as construções democráticas no mundo liberal-ocidental se apresentam frágeis. Trata-se de uma transição sistêmica que, para além da rivalidade sino-estadunidense, traz profundas mudanças civilizacionais, tecnológicas e também político-institucionais.

Bibliografia

- BELL, D. **The China model: political meritocracy and the limits of democracy**. Princeton: Princeton University Press, 2015.
- CABESTAN, Jean-Pierre. Is China Moving Towards “Enlightened” But Plutocratic Authoritarianism? **China Perspectives**, [S.L.], v. 2004, n. 5, p. 1-12, 1 out. 2004.
- CHAI, Hongxia; SONG, Xiongwei. The adaptive state – understanding political reform in China. **Policy Studies**, [S.L.], v. 34, n. 1, p. 73-88, jan. 2013.
- CHAI, Winberg. China’s 2005 White Paper: Building of Political Democracy in China. **Asian Affairs**, vol. 33, no. 1, 2006, pp. 3–36, <http://www.jstor.org/stable/30172636>. Accessed 3 May, 2022.
- CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da democracia**. São Paulo: Artmed, 2009.
- DUMBAUGH, Kerry MARTIN, F. Michael. Understanding China’s Political System. **Congressional Research Service**, 2010.
- DUAN, Ying; ZHANG, Ying; WANG, Yi-Luo. Knowledge Mapping of Grassroots Consultative Democracy Research in China (2004-2020) – Bibliometric Analysis Based on CNKI Database. **Public Administration Research**, [S.L.], v. 10, n. 1, p. 58, 8 abr. 2021.
- ESPING-ANDERSEN, G. **As Três Economias do Welfare State**. Lua Nova, n. 24, setembro de 1991.
- FERNANDES, Luís. **O Enigma do Socialismo Real**. Rio de Janeiro: Mauad, 2000.
- FISHKIN, J. Deliberative Democracy Decision Beyond Polity. In: Fuguo H. **Handbook of Multiple Deliberative Democracy in Policy-making: Practicing Deliberative Democracy in China**. Shanghai: Fudan University Press, 2017.
- FRANK, André. **Reorient: Global economy in the Asian Age**. Berkeley: University of California Press, 1998.
- GILENS, Martin; PAGE, Benjamin L. Testing Theories of American Politics: elites, interest groups, and average citizens. **Perspectives On Politics**, [S.L.], v. 12, n. 3, p. 564-581, set. 2014.
- HE, Baogang; WARREN, Mark E.. Authoritarian Deliberation: the deliberative turn in chinese political development. **Perspectives On Politics**, [S.L.], v. 9, n. 2, p. 269-289, jun. 2011.
- HUHE, Narisong; TANG, Min. Institutionalizing from the Middle: the impacts of provincial legislation on rural grassroots democracy in china. **Studies In Comparative International Development**, [S.L.], v. 52, n. 3, p. 372-393, 16 jul. 2017.
- ISAKHAN, Benjamin; STOCKWELL, Stephen. **The Secret History of Democracy**. London: Palgrave Macmillan, 2011.
- JINPING, Xi. **A governança da China**. Beijing: Editora de Língua Estrangeiras, 2014.
- LJPHART, Arend. **Modelos de democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- DIAMOND, Larry. The Rule of Law as Transition to Democracy in China. **Journal Of Contemporary China**, [S.L.], v. 12, n. 35, p. 319-331, maio, 2003.
- LOSURDO, Domenico. **Fuga da História?** São Paulo: Revan, 2004a.
- _____. **Democracia e bonapartismo**. São Paulo: UNESP, 2004b.

- _____. **Contra-história do Liberalismo**. Aparecida-SP; Ideias & Letras, 2006.
- _____. **A questão comunista**. São Paulo: Boitempo, 2022.
- LI, Eric. The CCP's Greatest Strength Is "Self-Reinvention". **Foreign Policy**. Julho, 2021. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2021/07/02/ccp-reinvention-anniversary-youth-popularity/>
- MAHBUBANI, Kishore. **A China Venceu?: O desafio chinês à supremacia**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021
- MARÉCHAL, Jean-Paul. Benoît Vermader, Chine brune ou Chine verte? Les dilemmes de l'État-Parti. **China Perspectives**, [S.L.], v. 2008, n. 4, p. 109-111, 1 dez. 2008
- MASCARO, Alysso. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.
- NOVE, A. **A economia do socialismo possível**. São Paulo: Ática, 1989.
- PRZEWORSKI, A. **Crises da Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 2019.
- SKOCPOL, Theda; HERTEL-FERNANDEZ, Alexander. The Koch Network and Republican Party Extremism. **Perspectives On Politics**, [S.L.], v. 14, n. 3, p. 681-699, 31 ago. 2016.
- STEINER, H. Arthur. Constitutionalism in Communist China. **American Political Science Review**, [S.L.], v. 49, n. 1, p. 1-21, mar. 1955.
- STONE, Richard. Fresh Momentum for China's Science Juggernaut. **Science**, [S.L.], v. 327, n. 5972, p. 1440-1441, 19 mar. 2010.
- TAN, Sor-Hoon. Early Confucian Concept of Yi (-)and Deliberative Democracy. **Political Theory**, [S.L.], v. 42, n. 1, p. 82-105, 31 dez. 2013.
- THØGERSEN, Stig. Politisk deltagelse under autoritær kontrol - "Konsultativt demokrati" og overvåget offentlig i Kina. **Slagmark - Tidsskrift For Idéhistorie**, [S.L.], n. 69, p. 107-122, 9 mar. 2018.
- TRUEX, Rory. Consultative Authoritarianism and Its Limits. **Comparative Political Studies**, [S.L.], v. 50, n. 3, p. 329-361, 10 jul. 2014.
- TSANG, Steve. Consultative Leninism: China's new political framework. **Journal Of Contemporary China**, [S.L.], v. 18, n. 62, p. 865-880, 1 nov. 2009.
- TSANG, Steve; CHEUNG, Olivia. Has Xi Jinping made China's political system more resilient and enduring? **Third World Quarterly**, [S.L.], v. 43, n. 1, p. 225-243, 21 nov. 2021.
- TONG, Dezhi; HE, Baogang. How democratic are Chinese grassroots deliberations? An empirical study of 393 deliberation experiments in China. **Japanese Journal Of Political Science**, [S.L.], v. 19, n. 4, p. 630-642, dez. 2018.
- VELTMAYER, Henry. James Petras. Scholar and Revolutionary: an appreciation. **Critical Sociology**, [S.L.], v. 35, n. 6, p. 705-718, nov. 2009.
- VISENTINI, P. **Os paradoxos da Revolução Russa**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017.
- YU, Jianxing. Introduction: local governance in china- past, present, and future. **The Palgrave Handbook Of Local Governance In Contemporary China**, [S.L.], p. 1-21, 2019.
- WANG, R; GROOT, G. Who Represents? Xi Jinping's Grand United Front Work, Legitimation, Participation and Consultative Democracy, **Journal of Contemporary China**, 27:112, 569-58, 2018.
- WEBER, I. **Como a China escapou da terapia do choque**. São Paulo: Boitempo, 2023.
- PAN, Wei. Toward a Consultative Rule of Law Regime in China. **Journal Of Contemporary China**, [S.L.], v. 12, n. 34, p. 3-43, fev. 2003.
- YANG, Dali L.. China's Long March to Freedom. **Journal Of Democracy**, [S.L.], v. 18, n. 3, p. 58-64, 2007.
- YU, Bin. Bounded Articulation: an analysis of cppcc proposals, 2008-12. **Journal Of Chinese Political Science**, [S.L.], v. 20, n. 4, p. 425-449, 25 jul. 2015.
- ZEMIN, J. **Reforma e Construção da China**. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- ZHANG, Kaiping; HE, Baogang; WU, Jinjin. Double trouble? Effects of social conflict and foreign investment on consultative authoritarianism in China. **Contemporary Politics**, [S.L.], v. 27, n. 4, p. 371-396, 18 fev. 2021.
- ZHANG, Xiaodan; YAN, Wenjia. Forty-Years of the Modernization of Chinese Socialist Legality: strategy, lacuna, and outlook. **German Law Journal**, [S.L.], v. 23, n. 5, p. 691-712, jun. 2022.

ZHENG, Yongnian. Explaining the Sources of de facto Federalism in Reform China: intergovernmental decentralization, globalization, and central-local relations. **Japanese Journal Of Political Science**, [S.L.], v. 7, n. 2, p. 101-126, 23 jun. 2006.

XIA, Guang. China as a "Civilization-State": a historical and comparative interpretation. **Procedia - Social And Behavioral Sciences**, [S.L.], v. 140, p. 43-47, ago. 2014.

XIAOJUN, Yan. Regime inclusion and the resilience of authoritarianism: The local people's political consultative conference in post-mao Chinese politics. **The China Journal**. 66. 53-75, 2011.

XIAOPING, D. **Selected works**. vol II (1975-82). Beijing: Foreign Language Press, 1995.

Aleksandr Dugin, o Projeto Neoeurasianista e a Narrativa sobre a Nova Ordem Mundial.



Aleksandr Dugin, the Neo-Eurasianist Project and the Narrative of the New World Order

Aleksandr Dugin, el Proyecto Neo-Eurasianista y la Narrativa del Nuevo Orden Mundial

Natalia dos Reis Cruz¹

1. Doutora em História Social pela Universidade Federal Fluminense e Docente do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense. Contato: natreiscruz29@gmail.com

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2023v11n2p53-70

Recebido em: 16 de Maio de 2024

Aprovado em: 19 de Junho de 2024

RESUMO

O artigo estuda o pensamento de Aleksandr Dugin, ideólogo da extrema direita russa, formulador do projeto neoeurasianista de inserção da Rússia na ordem internacional. O objetivo é apresentar a trajetória política de Dugin – destacando sua participação no “Círculo Yuzhinsky”, no Pamyat e no Partido Nacional Bolchevique –, analisar a apropriação do pensamento tradicionalista de Rene Guenon e Julius Evola, abordar sua reelaboração do eurasianismo dos anos 1920 e do pensamento eslavófilo, bem como a concepção duginista de nova ordem mundial e o uso das teorias geopolíticas clássicas em seu pensamento geopolítico. A metodologia é descritiva e qualitativa, realizando-se uma análise crítica do conteúdo. O estudo aponta que Dugin defende um projeto imperialista regional russo, pois a ideia duginista de uma reorganização multipolar do sistema internacional em contraposição à hegemonia norte-americana coloca a Rússia como líder de um projeto imperial no “grande espaço” da Eurásia e como a grande força hegemônica em um futuro Novo Império de dimensões globais.

Palavras-Chave: Neoeurasianismo; Geopolítica; Tradicionalismo.

ABSTRACT

The article studies the thought of Aleksandr Dugin, ideologist of the Russian extreme right, who has been standing out in the formulation of neo-Eurasianism, a project of inserting Russia in the international order. The objective of the study is to present Dugin's political trajectory - highlighting his participation in the “Yuzhinsky Group”, in Pamyat and in the National Bolshevik Party -, analyze the appropriation he makes of the traditionalist thought of Rene Guenon and Julius Evola, address his reworking of the 1920s eurasianism and of the eslavophile thought, in addition to the Duginist conception of the new world order and the use of classical geopolitical theories in his geopolitical thought.

The methodology is descriptive and qualitative, performing a critical analysis of the content. The study points out that Dugin defends the russian regional imperialist project, then his idea of a multipolar reorganization of the international system in opposition to North American hegemony places Russia as the leader of an imperial project in the “greater” of Eurasia and as the hegemonic power in a future New Empire of global dimensions.

Keywords: Neo-Eurasianism; Geopolitic; Traditionalism.

RESUMEN

El artículo estudia el pensamiento de Aleksandr Dugin, ideólogo de la extrema derecha rusa, formulador del proyecto neoeurasianista de inserción de Rusia en el orden internacional. El objetivo es presentar la trayectoria política de Dugin - destacando su participación en el “Círculo Yuzhinsky”, en Pamyat y en el Partido Nacional Bolchevique-, analizar la apropiación del pensamiento tradicionalista de Rene Guenon y Julius Evola, abordar su reelaboración del eurasianismo de la década de 1920 y del pensamiento eslavófilo, así como de la concepción duginista de un nuevo orden mundial y del uso de teorías geopolíticas clásicas en su pensamiento geopolítico. La metodología es descriptiva y cualitativa, realizando un análisis crítico del contenido. El estudio señala que Dugin defiende el proyecto imperialista regional ruso, ya que la idea duginista de una reorganización multipolar del sistema internacional en oposición a la hegemonía norteamericana sitúa a Rusia como líder de un proyecto imperial en el “gran espacio” de Eurasia y como la gran fuerza hegemónica en un futuro Nuevo Imperio de dimensiones globales.

Palabras llave: Neoeurasianismo; Geopolítica; Tradicionalismo

1 INTRODUÇÃO

A globalização neoliberal tornou-se a nova ordem mundial reforçada pela desintegração da URSS e pelo discurso da “vitória” do capitalismo sobre o socialismo. O mundo pós-Guerra Fria foi inicialmente caracterizado pela hegemonia norte-americana calcada no apoio de aliados tradicionais e novos membros que entraram na aliança político-militar herdeira da Guerra Fria, a OTAN.

A nova ordem tinha um componente político e cultural – a defesa dos Direitos Humanos e a transformação da Democracia liberal como modelo universal e requisito para os países fazerem parte da comunidade internacional. Há uma contradição entre o aspecto normativo desta nova ordem, que impõe modelos de Democracia, e os princípios básicos do direito internacional, baseados na igualdade soberana dos Estados e na não ingerência ou intervenção de um Estado em assuntos internos de outros.

O neoliberalismo globalizado levou a crises financeiras, exacerbando os problemas do capitalismo, como o aumento das desigualdades sociais, da pobreza e da precarização das condições de trabalho e de vida, acarretando em um mal estar social e contribuindo para a ascensão da extrema direita em todo o mundo (Cruz, 2023).

Ao mesmo tempo, novos polos de dinamismo econômico surgiam na Ásia – entre eles, a China e a Índia, integrados aos mercados globais, com um capitalismo de forte intervenção estatal na economia. Esses

novos centros expandem suas economias e disputam espaços com os países ocidentais na conformação da nova ordem mundial, procurando construir uma arquitetura financeira e política em contraposição ao poder hegemônico norte-americano (Cruz, 2023). Analistas, como Santoro (2022), afirmam que o mundo atual transita para uma ordem multipolar, que ameaça os interesses dos EUA, marcada pela disputa entre grandes impérios e nações, assemelhando-se à política internacional anterior à I Guerra Mundial, havendo um bloco formado pelos EUA e pela União Europeia, e outro pela China e pela Rússia, resultando em um mundo instável, contrariando as esperanças de paz entre as grandes potências que muitos acalentaram com o fim da Guerra Fria. Os movimentos e governos de extrema direita levantam bandeiras contra a nova ordem internacional liberal globalista.

Entre os atores da extrema-direita atual está Aleksandr Dugin, criador do neoeurasianismo. Suas ideias visam à recomposição do poderio da Rússia nas relações internacionais, contestando a ordem do pós-Guerra Fria. Seu pensamento contribui para o entendimento das relações internacionais no mundo após o colapso soviético, visto que é reforçado pelas mazelas da ordem internacional surgidas com o fim da Guerra Fria.

Colocamos então a seguinte questão: o pensamento de Dugin sobre geopolítica envolvendo a Rússia representa apenas uma reação à hegemonia norte-americana do pós-Guerra Fria ou sustenta uma proposta de imperialismo russo a nível regional? Como hipótese inicial, defendemos que o projeto geopolítico neoeurasiano de Dugin coloca a Rússia como líder de um projeto imperial no “grande espaço” da Eurásia.

Em um contexto de fortalecimento da extrema direita mundial, estudar os seus tentáculos é imprescindível à luta pelos valores democráticos. O pensamento de Dugin influencia grupos de extrema direita em várias partes do mundo, inclusive no Brasil, sendo um exemplo o movimento Nova Resistência, que se inspira em seu legado. Por isso, compreender o seu pensamento e conhecer o seu histórico e sua trajetória política é muito importante.

O artigo tem três objetivos: apresentar a trajetória política de Dugin até chegar à sua concepção neoeurasianista; analisar a sua apropriação do Tradicionalismo de Rene Guenon e Julius Evola para basear o projeto geopolítico neoeurasiano; e abordar a sua concepção de nova ordem mundial em correlação com o projeto neoeurasianista e o aporte teórico da geopolítica clássica utilizada em seu pensamento.

A metodologia usada é a análise crítica de conteúdo, desvendando o que está encoberto pelo discurso da multipolaridade e do antiocidentalismo, para que a natureza real do projeto duginista venha à tona. Será feita também uma contextualização histórica da Rússia no pós-Guerra Fria, para elucidar o surgimento do neo-eurasianismo de Dugin.

Na primeira parte do artigo, fazemos um breve histórico da trajetória política de Dugin, abordando o seu processo de chegada ao pensamento neo-eurasiano. Na segunda parte, analisamos o tradicionalismo no pensamento duginista. E na terceira parte, focamos nas questões geopolíticas da Rússia atual e nas ideias de Dugin sobre a nova ordem mundial.

2 A TRAJETÓRIA POLÍTICA DE ALECKSANDR DUGIN

Dugin passou a juventude na URSS e teve contato com o “Círculo Yuzhinsky” – sociedade intelectual secreta fundada por Evgenii Golovin (dissidente do governo soviético) e Iury Stefanov (poeta e tradutor de literatura francesa). O grupo fazia oposição ao regime soviético, se interessava por Fascismo, Nazismo, misticismo, nacionalismo e ocultismo e defendia ideias rejeitadas pela intelectualidade dominante, possibilitando aos seus membros se rebelarem no “mundo oculto de suas psiques”, não alcançável pelo poder do Estado (Teitelbaum, 2020, p. 47).

Dugin conheceu o Tradicionalismo frequentando a Biblioteca de Línguas Estrangeiras e a Biblioteca Lênin (Sedgwick, 2020, p. 391). Após o fim da URSS, ele se opôs às reformas liberais e fez parte de vários movimentos. Um deles foi o Pamyat - Frente Nacional Patriótica “Memória”, organização neonazista e antisemita criada em 1987, que se autoidentificava como “Movimento Cristão-Ortodoxo Nacional-Patriótico do Povo” e objetivava preservar a cultura russa e defender o reavivamento nacional e espiritual do povo russo, com base nos valores tradicionais de ortodoxia, caráter nacional e espiritualidade (Korey, 2007).

Após as reformas liberais na Rússia, Dugin mudou sua visão do passado soviético, porque a Rússia havia perdido o status de grande potência e a capacidade de intervir autonomamente no sistema internacional, enfraquecendo-se diante da hegemonia norte-americana. O desejo de recuperar o passado de grande potência o levou a se aproximar de lideranças do Partido Comunista da Rússia, como Gennadi Ziuganov, que também rejeitavam o capitalismo liberal introduzido no país. Dugin construiu a Quarta Teoria Política, para superar o Liberalismo, o Fascismo e o Comunismo, mas apontando para a existência de aspectos positivos a serem aproveitados nos dois últimos.

Dugin fundou o Partido Nacional Bolchevique (PNB), junto com Eduard Limonov, poeta e romancista russo. (Sedgwick, 2020, p. 395 e 409).² O partido era anticomunista e defendia a unidade dos povos eslavos da Eurásia com base na influência da Igreja Ortodoxa e em formas comunitárias tradicionais de vida (Vasconcelos, 2022, p. 19).

Os eslavófilos foram os primeiros intelectuais russos que definiram uma identidade russa em contraste com a identidade europeia e a enfatizar que a história russa deveria seguir seu próprio caminho, havendo uma oposição entre religião e solidariedade social russas e racionalidade e decadência moral europeias. Para os eslavófilos, o “nós” eram todos os eslavos, e “eles” os europeus (a civilização romano-germânica) (Sedgwick, 2020, p. 399).

Os eurasianos da década de 1920 mantiveram parte do pensamento eslavófilo, afirmando o “organicismo russo e eurasiano” em oposição à secularização, à atomização e ao individualismo ocidentais. Assim como os eslavófilos, o “eles” seriam os europeus, mas o “nós” limitavam-se aos russos e povos de estepe eurasiana (Sedgwick, 2020, p. 400).

A Eurásia seria uma civilização com contornos próprios – históricos, econômicos, culturais, linguísticos, étnicos e geográficos -, que se diferenciava da Europa e da Ásia e seria não democrática e não capitalista.

2. Para a compreensão das origens do nacional-bolchevismo, ver Klemperer (1951).

Combatia-se a influência do Ocidente (livre mercado, individualismo e imperialismo britânico e francês), defendia-se a identidade dos povos Orientais, considerados não-europeus, e rejeitava-se o pluralismo político e a democracia parlamentar (Vasconcelos, 2022, p. 20).

Após sair do Partido Nacional Bolchevique, Dugin fundou o Movimento Neoeurasiano, reelaborando o pensamento eurasiano original à luz do contexto atual da luta geopolítica contra a hegemonia norte-americana, fazendo uso da geopolítica clássica e do Tradicionalismo; a Rússia representaria a luta contra a decadência do Ocidente e a defesa da Eurásia frente ao ocidentalismo liderado pelos EUA.

Para Dugin, a Rússia adota práticas políticas inadequadas às estruturas de sua civilização, como o socialismo marxista e o liberalismo dos EUA. A teoria neoeurasiana recuperaria a Rússia, livrando-a de “leis universais exteriores à sua própria identidade” (Camargo, 2018, p. 16). São valorizadas ideias nascidas da tradição, da história e do Estado russos. O povo russo comporia uma “comunidade eurasiana completamente única”, com um caminho histórico próprio e seu programa nacional e estatal “não coincide com o da tradição ocidental europeia” (Dugin, 2014, p. 13).

A perspectiva holista e estruturalista tornaria o eurasianismo específico, diferenciando a civilização russa do individualismo ocidental e opondo-se a universalismos e a perspectivas evolucionistas, que acreditassem no progresso inevitável para todas as sociedades, impondo um modelo de desenvolvimento único e desrespeitando as especificidades das diferentes civilizações (Dugin, 2012).

Dugin usa um conceito de civilização baseado no “Kultur” de Norbert Elias, que “dá ênfase a diferenças nacionais e à identidade particular de grupos”, e não o sentido de civilização como algo superior ao “bárbaro”. (Elias, 1994 apud Camargo, 2018, p. 19). Com base na ideia de pluralidade e diversidade, Dugin aproveita do Nazismo a noção de Ethnos, usando o conceito de Etnocentrismo, valorizando o que permanece intacto na formação social de um povo. Para defender o Ethnos, ele se baseia, entre outros, na escola alemã de sociologia étnica – incluindo Wilhelm Mühlmann e Richard Thurnwald (Dugin, 2012, p. 76).

Compartilhamos da visão de Segrillo (2016, p. 287-88), segundo a qual a visão de mundo tradicionalista é uma grande influência em suas obras de geopolítica. Dugin defende que, entre a Geopolítica e a Tradição, haveria laços sagrados, pois, apesar de ser uma ciência secular e “profana”, manteria ainda relações com as “ciências tradicionais”. Como ela é frequentemente considerada uma “pseudociência”, isto sinaliza que não sofreu uma “profanação” completa e irreversível (Dugin, 1997, L. 1, pt. 6, cap. 6.1 Apud Segrillo, 2016, p. 297).

Abordaremos então a visão de mundo tradicionalista de Dugin, sem a qual é impossível compreender o seu projeto geopolítico para a Rússia.

3 DUGIN E O TRADICIONALISMO.....

René Guenon e Julius Évola são duas influências sobre o pensamento tradicionalista duginista. René Guenon nasceu em 1886 no Cairo, Egito, e foi fundador da escola tradicionalista e perenialista. Era crítico

da modernidade ocidental, por ser afastada do transcendente e opressora de tradições espirituais. Falava em “crise da modernidade”, sendo descrente em relação ao progresso, à evolução contínua da humanidade e aos valores do mundo moderno. As tradições dependeriam de rituais iniciáticos para o contato com uma Verdade Primordial; o afastamento desta Verdade levaria as sociedades a uma era obscura, até explodir em luz novamente, reiniciando-se todo o ciclo.

Para Guenon (2009), o Cristianismo, envolto na modernidade ocidental, se afastou das práticas esotéricas iniciáticas e se limitou ao exoterismo - dogmas, doutrinas e rituais de massa voltados apenas para a “salvação da alma”. Estaria então no Oriente as práticas religiosas ainda voltadas para a iniciação.

O Tradicionalismo caracteriza-se pelos seguintes elementos: 1) rejeição da modernidade (declínio da religião em favor das coisas materiais; fé no progresso e defesa da liberdade e da igualdade; etc). 2) Visão cíclica do tempo (com um ciclo de quatro idades – ouro, prata, bronze e idade sombria), que levaria à decadência e ao retorno à idade inicial após um evento cataclísmico, reiniciando-se o ciclo decadente. 3) Visão hierárquica dos grupos sociais (existência de castas diferentes de pessoas, com cada idade sendo governada por uma delas: era de ouro – sacerdotes e teocracia; era de prata – guerreiros e Estado militar; era de bronze – comerciantes e plutocracia; era sombria – massas e democracia ou comunismo) (Teitelbaum, 2020, p. 20-22).

Os tradicionalistas rejeitam a ciência, o racionalismo e a objetividade, e veem o Iluminismo como opressivo e reducionista. O aumento da influência do tradicionalismo deve-se à síntese realizada por Guenon de ideias e elementos em sua maioria já parte do pensamento ocidental, como a Inversão – a sabedoria poderia ser encontrada no Oriente, pois o Ocidente teria regredido; o Perenialismo – as religiões possuem fragmentos de uma religião nuclear original, a Verdade Primordial; e a Iniciação – rituais iniciáticos ou práticas esotéricas (Sedgwick, 2020, p. 505 e 507).

Julius Évola, por sua vez, conduziu o Tradicionalismo para a extrema-direita. Nascido em 1898, em Roma, Itália, Évola foi filósofo e estudioso das religiões, e se relacionou com o Fascismo e o Nazismo, mas rompeu com os dois por discordâncias, embora concordasse com os seus pilares - antiliberalismo, anti-igualitarismo, antidemocratismo (Ferraresi, 2012).

Évola (1934) defendia a volta ao paganismo e a um passado “hiperbóreo” comum às estirpes indo-europeias. Possuía, assim como Guenon, uma visão hierárquica das castas, associando as ideias das revoluções burguesas de cunho liberal e democrático e o socialismo à decadência das sociedades, pois representariam respectivamente, a “terceira casta” e a “quarta casta” (Évola, 2012).

Évola via a raça como elemento ordenador dos homens, defendendo a superioridade dos mais brancos e arianos em relação aos indivíduos de pele mais escura, os semitas, os africanos e outros povos não-arianos. Considerava como superior o elemento masculino em relação ao feminino, enquanto em termos geográficos, o norte estaria acima do sul (Teitelbaum, 2020, p. 23).

Dugin absorve e reelabora parte do pensamento guenoniano e evoliano. No caso de Guenon, ele rejeita a sua compreensão do Cristianismo, afirmando que as críticas guenonianas só cabiam ao Catolicismo ocidental, e não à Igreja Ortodoxa, pois esta não haveria perdido sua “vitalidade iniciática”. O Tradicionalismo duginiano conduz, não ao sufismo islâmico – como Guenon –, mas à ortodoxia russa como prática esotérica e exotérica (Sedgwick, 2020, p. 397).

Dugin discorda da visão evoliana da religião cristã como igualitária e universalista, por ver o Cristianismo ortodoxo como hierárquico, baseado nas práticas iniciáticas de uma elite espiritual. Algo próximo ao que Guenon acreditava ter existido no Cristianismo ocidental e que se perdeu.

O Tradicionalismo inspira a crítica de Dugin às influências do Ocidente sobre a cultura e os modos de vida de outras sociedades. Ele combina Tradicionalismo e neoeurasianismo, construindo um discurso antiocidental em defesa da civilização eurásiana, do coletivo e do holístico, como fundamento de um projeto de fortalecimento da Rússia no cenário internacional.

4 DUGIN E A NOVA ORDEM MUNDIAL

Para compreendermos por que o neoeurasianismo tornou-se uma alternativa à Rússia do pós-Guerra Fria, é importante salientar o enfraquecimento econômico e geopolítico russo nos anos 1990, após a dissolução da URSS. O governo Boris Yeltsin foi um período de subordinação russa aos interesses do Ocidente. Adotava o neoliberalismo e estava dependente econômica e financeiramente dos países ricos ocidentais. Na política externa, priorizava as relações com a Comunidade de Estados Independentes (CEI), então formada por 12 ex-repúblicas soviéticas, em detrimento da segurança russa frente à OTAN e aos EUA, acreditando-se em uma estreita interação com o Ocidente (Zhebit, 2019, p. 423 e 424).

Ao assumir o Ministério da Defesa e das Relações Exteriores, Evguêni Primakov³ criticou a política pró-ocidental do antigo ocupante da pasta, Andrei Kozyrev, e centralizou a condução da diplomacia no Ministério das Relações Exteriores, mudando a política externa russa (Larrabee; Karacik, 1997 Apud Zhebit, 2019, p. 424). Saint-Pierre (2024) fala de uma inflexão da história, pois um conjunto de atores se organizava para reagir às tentativas de controle unipolar do mundo pelos EUA, considerando seus próprios interesses geopolíticos, econômicos e estratégicos.

Primakov foi o artífice da articulação russa junto a países em desenvolvimento. Visitou a América Latina⁴, a Índia e a China, almejando uma política russa multivetorial e um trilateralismo russo-sino-indiano, devido à permanência da OTAN e à atuação norte-americana como “superpotência”. Lançou a ideia do “triângulo estratégico” com a Índia e a China, em 1998, para uma nova arquitetura multipolar da política internacional, embora não houvesse a proposta de uma aliança militar (Primakov, 2015 apud Zhebit, 2019, p. 440). Antes, houve a declaração russo chinesa sobre o mundo multipolar e a formação de uma nova ordem internacional (abril de 1996) e, posteriormente, a declaração sobre a parceria estratégica com a Índia (outubro de 2000) e o Tratado de Boa Vizinhaça, Amizade

3. Foi Presidente do Conselho da União do Soviete Supremo durante o governo de Gorbachev (1989-1990) e dirigente do Serviço Central de Inteligência soviético em 1991. Nos anos 1992-1995, dirigiu o Serviço de Inteligência Externa da Federação da Rússia (1992-1995), foi ministro das Relações Exteriores (1996-1998), primeiro-ministro do Governo da Federação da Rússia (1998-1999), deputado da Duma (2000-2001), presidente da Câmara de Comércio e Indústria da Rússia (2001-2011).

4. Na segunda metade da década de 1990, Primakov visitou México, Cuba e Venezuela em 1996 e Brasil, Colômbia e Costa Rica em 1997. Quanto ao Brasil, uma aproximação mais estreita iniciou-se no governo FHC, com a criação de uma plataforma de cooperação na política internacional e a assinatura de um comunicado conjunto sobre a criação da Comissão de Alto Nível de Cooperação, lançando os alicerces de uma parceria estratégica bilateral. (Zhebit, 2019, p. 440)

5. O chamado RIC (Rússia, Índia e China), ou o diálogo trilateral, começou a funcionar em 2003, como um mecanismo diplomático que contribuía para amenizar os conflitos entre os países membros e fortalecia a cooperação multilateral entre eles na ONU e nos grupos de governança internacional. (Zhebit, 2019, p. 441)

6. George Barros é um analista de Washington especializado em Ucrânia e Rússia e pesquisador no Institute for the Study of War.

7. Russian Views of The International Order. Disponível em https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1800/RR1826/RAND_RR1826.pdf

e Cooperação com a China (julho de 2001), estes dois últimos concretizados no governo de Vladimir Putin (Zhebit, 2019, p. 440).⁵

Primakov não aceitou as analogias entre a Rússia pós-soviética e a Alemanha e o Japão do pós II Guerra Mundial, pois estes barganharam sua soberania nas relações internacionais integrando-se nos contornos da arquitetura ocidental de segurança, o que não era o projeto russo, e o legado de Primakov vem sendo aprimorado e consolidado por Putin.

Há acadêmicos que enfatizam a relação entre as ideias de Dugin e as ações do governo putinista. Shekhovtsov (2008), afirma que o apoio de Primakov à corrente neoeurasiana levou Dugin a se destacar a partir de 1999, ao se tornar assessor de Gennadiy Seleznyov, presidente da Duma Estatal, que exigiu a inserção dos escritos de Dugin na educação escolar, além de ter aumentado sua rede após a criação do Movimento Internacional Eurasiano (2000), com a participação de nomes importantes, como o presidente do Comitê Internacional do Conselho da Federação Russa, Mikhail Mangelov.

Na mídia ocidental, Dugin é caracterizado como o “guru” do governante russo. Mas consideramos um exagero, visto que o real impulsor da mudança na política externa russa foi Primakov.

Segundo Barros (2019), não se pode confundir correlação de ideias com relação causal. Para ele, Dugin não tem qualquer influência prática na elaboração das atuais políticas russas.⁶ Há um estudo da Rand Corporation, de 2017⁷, que afirma a pouca influência de Dugin sobre as elites russas, pois Dugin advoga a “desintegração territorial, a fragmentação e a divisão política e administrativa do estado chinês”, algo não realista e sem adesão entre as autoridades russas. Dugin chegou a ser exonerado de seu cargo na Universidade Estatal de Moscou, após pregar a morte dos nacionalistas ucranianos, e formulou várias críticas às políticas de Putin na Ucrânia (Barros, 2022).

Segrillo (2016, p. 342-343) atesta que Dugin é o maior nome do eurasianismo russo e há grande influência de sua obra geopolítica em altos círculos do poder, principalmente entre as forças armadas, onde seu manual de geopolítica é adotado nas escolas militares, pois há um vácuo de conhecimento em Geopolítica herdado do período soviético, quando a disciplina era considerada “burguesa”, por não enfatizar a luta de classes. A obra de Dugin preencheu este vácuo, por ser um compêndio da literatura clássica em Geopolítica, o que é muito útil às academias militares russas. Mas Segrillo afirma que Dugin permanece “marginal” na Rússia devido ao radicalismo de suas ideias. O elogio de Putin ao eurasianismo como patriótico limita-se à ala moderada do movimento, por temor “de alienar setores da população russa que discordam do eurasianismo radical de Dugin”.

No caso da Guerra da Ucrânia, o acadêmico Sergey Karaganov, amigo do Ministro da Relações Exteriores, Sergei Lavrov, é o grande conselheiro do governante russo, tendo formulado a Doutrina Putin, que interpreta o espaço pós-soviético como área de influência da Rússia, onde o Estado russo deve atuar em defesa da identidade russa e dos direitos das populações russófonas (Hage, 2022, p. 11).

Dugin utiliza autores clássicos da geopolítica, entre eles Carl Schmitt, incorporando os seguintes elementos da teoria schmittiana: o

conflito histórico entre potências marítimas e potências terrestres, com os EUA fazendo parte das primeiras e a Rússia das segundas; crítica ao universalismo liberal e ao positivismo jurídico na conformação da ordem internacional; defesa de um equilíbrio de poderes baseado no multipolarismo dos “Grandes Espaços” dominados por diferentes potências; crítica à hegemonia norte-americana, ao seu globalismo e à imposição dos seus interesses mascarados na defesa da liberdade e da democracia.

Para Schmitt, antes dos EUA tornarem-se a potência marítima hegemônica, a ordem internacional estava dividida em grandes espaços de poder e, inclusive, a Doutrina Monroe (a América para os americanos) seria inspirada nesta ideia. A partir dos governos dos presidentes estadunidenses Theodore Roosevelt e Woodrow Wilson, passou a predominar a visão liberal-capitalista da “diplomacia do dólar”, transformando a “terra em um mercado capitalista global” (Schmitt, 2009, p. 105 e 106).

Esta forma de agir estaria relacionada com a forma marítima de pensamento e ordenamento social e econômico, e a história universal seria permeada pela luta entre as potências marítimas (que tendem a não respeitar fronteiras e espaços demarcados) e as potências terrestres (que tendem a delimitar fronteiras no espaço). As “civilizações do mar” ou “talassocráticas” baseiam-se no sistema de comércio, no individualismo, na disposição à evolução tecnológica, na industrialização e na modernidade; já as “civilizações da Terra” ou “telúricas” baseiam-se em regras conservadoras e hierárquicas e em valores como fidelidade, honra e trabalho (Schmitt, 1952, p. 111-13).

Schmitt difundiu uma visão binária entre potências que pilham os territórios alheios (as marítimas) e potências que possuem suas riquezas pelo trabalho (as terrestres). Uma dicotomia que desconsidera o papel do capitalismo nos expansionismos territoriais. Apenas a forma da expansão pode ser explicada pelas características geográficas dos países, não a expansão em si, que está ligada à reprodução ampliada do capital.

Dugin reproduz a forma schmittiana de pensar, colocando a Rússia, enquanto potência terrestre, no papel de vítima, e os EUA, enquanto potência marítima, no papel de algoz do globalismo, sem atentar para a natureza do sistema capitalista que baseia as disputas geopolíticas, escamoteando o fundamento materialista do problema da hegemonia norte-americana e ocultando a pretensão de hegemonia russa, ainda que regional.

Os EUA seriam os principais arquitetos da Nova Ordem Mundial. A democracia liberal, a “ideologia dos direitos humanos” e o livre mercado tornaram-se padrões aceitos em todo o mundo. Para isso, haveria três caminhos possíveis, refletindo posicionamentos diferentes de grupos heterogêneos norte-americanos: o projeto dos neoconservadores de criação de um Império Americano, baseado em uma área central desenvolvida em consonância com espaços externos fragmentados e divididos; o projeto dos democratas (ao qual ele associa o ex-Presidente Barak Obama) de criação de uma unipolaridade multilateral, sustentada na cooperação dos EUA com “poderes amistosos” na solução de problemas regionais (entre eles Canadá, Europa, Austrália, Japão, Israel, etc) e na pressão contra países inimigos (como Irã, Venezuela, Bielorrússia, Coreia do Norte) e países que lutam para assegurar sua independência regional (como a Rússia

e a China); e o projeto do Conselho de Relações Internacionais (CFR) - George Soros e suas fundações - de criação de um Governo Mundial, com a globalização acelerada e a destruição da soberania dos Estados nacionais, surgindo o governo de uma elite global (Dugin, 2012, p. 22).

Dugin aponta para a ameaça chinesa à hegemonia americana e cita outros países que tentam contrabalançar esta hegemonia - a Rússia, o Irã e a Venezuela - e controlam vários recursos naturais, limitando a influência americana. Refere-se também à Comunidade Europeia e ao Japão como dois polos de competição entre os parceiros estratégicos e militares dos EUA. (Dugin, 2012, p. 22-24)

Os termos “etnocentrismo e imperialismo” têm a função na narrativa duginista de apresentar a Rússia como uma das vítimas do processo de dominação norte-americano, ofuscando o projeto hegemônico e também imperialista russo. O conceito de imperialismo é acompanhado da ênfase nos fatores étnico culturais, pois as vítimas seriam “países, Estados, povos, culturas”, e não classes sociais. (Dugin, 2012, p. 26), O sistema capitalista não é criticado em sua infraestrutura econômica e social, as classes sociais oprimidas não são o foco de sua análise e há uma idealização da “nação, povo ou cultura russos”.

Atores “terciários” ou “secundários”, múltiplos e heterogêneos, perderiam com o sucesso da estratégia dos EUA. Eles são agrupados por Dugin em categorias diferenciadas. Na primeira categoria, estariam os Estados nacionais independentes que não se submetem a uma autoridade supranacional exterior. Preocupados em preservar sua soberania, esses países se subdividiriam em um primeiro grupo, que adapta suas sociedades e mantêm relações amigáveis com os EUA e o Ocidente (Rússia e Cazaquistão, Brasil, Índia e Turquia); um segundo grupo disposto a cooperar com os EUA sem permitir a interferência em seus assuntos internos (Arábia Saudita e Paquistão); um terceiro grupo que, ainda que coopere com os EUA, filtra o que não é compatível na cultura ocidental com a sua própria cultura e se beneficia da cooperação para fortalecer sua independência nacional (China, principalmente); e um último grupo que se opõe aos valores ocidentais e à hegemonia americana (Irã, Venezuela e Coreia do Norte) (Dugin, 2012, p. 25-26).

A segunda categoria de projeto não americano seriam os grupos subnacionais, movimentos e organizações opostos ao americanismo por razões ideológicas, religiosas e/ou culturais. Nesta categoria estaria o projeto Eurasiano, multipolar ou de “Grandes Espaços”, baseado no conceito de civilização (Dugin, 2012, p. 26). Este é o projeto do qual Dugin mais se aproxima, daí sua valorização da obra de Huntington.

Vemos que Dugin é bastante crítico da ordem mundial calcada no sistema de Estados nacionais, no modelo westfaliano (Dugin, 2012, p. 26).⁸ Tal crítica está ligada a um projeto de construção de um Império eurasiático, em que a Rússia seria o centro hegemônico. O modelo de Estados-nação seria um empecilho à dominação imperial russa na região da Eurásia. Há uma contradição no seu discurso anti-imperialista, pois ele é conveniente à contraposição duginiana à hegemonia norte-americana mas, no campo regional, o projeto geopolítico é o de apagamento das soberanias nacionais na forma de Estados-nação em proveito de impérios regionais.

8. O sistema westfaliano inaugurou o moderno sistema internacional, estabelecendo os princípios da soberania estatal, Estado-nação, igualdade jurídica entre os Estados, a territorialidade e a não-intervenção, e trouxe a noção de que uma paz duradoura só seria alcançada por meio do equilíbrio de poder entre os Estados. Ver Aron, Raymond. Paz e guerra entre as nações. UNB/IPRI, 2002.

Dugin é, portanto, defensor da forma política do Império como a mais adequada para a Rússia, pois o modelo Estado-nação teria uma natureza secular e uma concepção de “nação” baseado no “conjunto de cidadãos”, e não no “povo” holístico e orgânico, sendo também calcado em valores profanos e burgueses, e não em uma “ideia divina” (como a teocracia ou o “Santo Império”), constituindo-se em uma “ditadura da lei” (“nomocracia”), que dá grande poder aos juristas e aos burocratas. A Rússia, ao contrário, teria preservado os elementos teocráticos e o princípio aristocrático e, mesmo durante o período soviético, mantiveram-se “profundas tradições nacionais imperiais”. (Dugin, 1997 apud Segrillo, 2016, p. 324 e 325).

O modelo é civilizacional, e não nacional, por isso Dugin utiliza Samuel Huntington (1994), que enfatiza o “conflito de civilizações”. Não se trata de Estados-nações soberanos, mas identidades culturais regionais, o que nos traz uma luz para o projeto imperial de Dugin. As civilizações - que podem ou não entrar em choque - se opõem à globalização (Dugin, 2012, p. 144-145), que homogeniza as culturas com base na forma ocidental americana de ser.

Embora Dugin critique a tese do conflito de Huntington, acreditando ser possível o convívio entre as civilizações, aproveita dele a ideia de civilizações distintas, através da noção alemã de Kultur, bem como o uso do conceito de civilização para substituir a análise de classe e a utopia liberal. E critica Fukuyana (1992), pelo universalismo de sua tese do “fim da história” e pela defesa do modelo das sociedades baseadas no mercado, na democracia e nos direitos humanos (Dugin, 2012, p. 278).

A importância de Huntington para a assertiva de Dugin deve-se também por ele apontar que as civilizações podem ser atores globais em substituição ao Estado-nação, que vem perdendo a soberania sob a influência da globalização (Dugin, 2012, p. 280). A perda de poder dos Estados-nação é um imperativo reivindicado por Dugin para a defesa de uma ordem internacional baseada em grandes impérios construídos em torno de um país-chave que represente uma civilização e seja o guardião dela. No caso, a civilização eurásiana teria o Estado russo como seu guardião.

Uma “globalização regional”, não mais universalista, levaria à “união de países e nações pertencendo à mesma civilização”. Dugin se inspira no pensamento de Georg Friedrich List, que formulou o princípio da “autarquia econômica dos grandes espaços”, a partir da constatação de que o livre mercado mundial beneficia apenas os países ricos em detrimento dos menos desenvolvidos ou pobres, defendendo assim o protecionismo, o dirigismo e as restrições alfandegárias para atingir a independência nacional, estatal e estratégica. O livre comércio deveria existir apenas dentro dos Grandes Espaços, entre os países que o compõem (Dugin, 1997, Liv. 1, Pt. 4, cap. 8.1).

Dentro dos “Grandes Espaços” haveria uma “inclusão social”, mas “não com respeito a todos sem distinção, mas para aqueles que pertencem ao tipo comum da civilização”. (Dugin, 2012, p. 285) A inclusão duginista revela, portanto, uma exclusão dos que não pertencem à civilização dos Grandes Espaços.

Do ponto de vista de Huntington (1994), os “grandes espaços” seriam as seguintes civilizações: 1) Ocidental; 2) Confuciana (Chinesa); 3) Japonesa; 4) Islâmica; 5) Hindu; 6) Eslavo-Ortodoxa; 7) Latino-americana; 8) Africana. Dugin discorda desta divisão, por colocar dentro da “civilização ocidental” os EUA, o Canadá e a Europa, que são distintos quanto aos interesses estratégicos, econômicos e geopolíticos, e formariam “dois grandes espaços” dentro da civilização ocidental. A Europa teria “duas identidades”, o lado “atlantista” (baseado no Reino Unido e na Europa Oriental, associados aos EUA) e o lado “continental” (com postura mais independente, tendo como base a França, a Itália e a Espanha, ou seja, a “velha Europa”) (Dugin, 2012, p. 288).

Dugin não concorda que haja uma “civilização islâmica” de um lado, e uma “eslava ortodoxa” de outro, pois a parte eurásiana incluiria “não somente os eslavos, e não apenas ortodoxos, mas também outros grupos étnicos (incluindo túrquicos, caucásicos, siberianos etc) e uma considerável parte da população que professa o Islã”. (Dugin, 2012, p. 288) E o “mundo islâmico” seria dividido em vários “grandes espaços”: “o “mundo Árabe”, a “zona continental do Islã” (Irã, Afeganistão e Paquistão) e a região do Pacífico com influência muçulmana”, incluindo neste grupo também a “África muçulmana” e as “comunidades muçulmanas na Europa e na América” (Dugin, 2012, p. 289).

Para Dugin, o divisor de águas é a questão geopolítica, ao afirmar que uma mesma civilização divide-se em mais de um “grande espaço”, além de colocar em um mesmo “grande espaço”, o “Eurasiano”, populações étnico culturais e religiosas distintas. Pressupõe-se que o que está em jogo é o interesse geopolítico russo de ter domínio sobre um dado espaço da Eurásia.

Huntington e Dugin desconsideram as diferenças e conflitos dentro desses agrupamentos colocados dentro de uma única civilização. Segundo Said (2001), existe uma negligência com a dinâmica e a pluralidade internas de cada civilização” e com a disputa quanto “à definição ou interpretação de cada cultura” existente dentro delas. Como exemplo, os muçulmanos se dividem por diferenças sociais e culturais (dependendo da região ou país em que residam) e muitas vezes se identificam mais com seus nacionais do que com os muçulmanos de outras nacionalidades (Ali, 2002, p. 380). O mesmo podemos falar da chamada “civilização ocidental”, se considerarmos a herança judaico-cristã, que se divide em católicos e protestantes.

A divisão em “civilizações”, a pretexto de construir uma “ordem internacional multipolar” e “plural”, traz em seu bojo um projeto homogeneizador e imperial para dentro dos chamados “grandes espaços”. O projeto duginiano é uma espécie de versão russa da “América para os americanos” e da “Ásia para os japoneses”. Estaria Dugin defendendo “A Eurásia para os russos?”

Existiriam três projetos globais e suas três respectivas armas - o poder militar (Rússia e China), a economia de mercado (elites globalistas - grandes conglomerados financeiros) e o fundamentalismo islâmico (Lideranças e governos muçulmanos), representando as três funções clássicas da sociedade tradicional - “os sacerdotes religiosos (brâmanes),

os guerreiros (chátrias) e os comerciantes (vaixás)”. O ‘militarismo russo-chinês’ e a ‘Irmandade Muçulmana’, representantes dos valores hierarquicamente superiores nas sociedades tradicionais, deveriam se unir para derrubar a Ordem Mundial Americana”, representante do materialismo (Dugin, 2012, p. 39-40)

Quanto à China, Dugin parece ter mudado de perspectiva, pois em um trabalho anterior, a China não estava incluída como parceira da Rússia, pois ela teria se afastado da tendência eurásiana existente no período maoista, considerando as reformas econômicas chinesas dos anos 1980 como uma inflexão para o “modelo atlantista”. Havia então o projeto de enfraquecer a China, apresentada como um real inimigo que “precisaria ser desmantelado”. O desmembramento da China começaria pela anexação russa do Tibet, do Xinjiang, da Manchúria e da Mongólia, formando um “cinturão de segurança”. (Dugin, 1997, Liv. 1, Pt. 4, cap. 4).

No campo da geopolítica clássica, encontramos conceitos e concepções que aparecem nas obras de Dugin. Halford Mackinder, base da geopolítica inglesa e norte-americana, via o mundo dividido em duas zonas antagônicas – o centro da massa continental eurásiana e a ilha mundial (zona oceânica). Se uma potência controlasse a massa continental (o heartland), ameaçaria a ilha mundial. A principal área de interesse geopolítico seria a Eurásia, ocupada pela Rússia, podendo haver uma aliança Alemanha-Rússia para controlar a Europa Oriental, o heartland e, em consequência a ilha mundo, chegando ao controle mundial (Mackinder, 1904).

O “mapa geopolítico clássico de Mackinder” é citado por Dugin, que localiza nele a Rússia e a China atuais. Segundo ele, o cerne do mundo global é atlântico – a potência marítima mor são os EUA – e a Rússia e a China são a Eurásia, que representa o “heartland”. Os EUA, o Poder Marítimo, lutam pelo controle da Zona Cardinal (Heartland) para dominar o mundo e impor seus valores, e confrontam-se com as forças eurásianas (Rússia-China) (Dugin, 2012, p. 41-42). A preocupação dos EUA seria evitar que a Rússia e a China tenham o controle da Eurásia e ameacem o poder norte-americano.

Outro autor utilizado por Dugin é Spykmen, que formulou o conceito de Rimland, semelhante ao de “crescente interior” – área da Eurásia no contorno do heartland. Segundo ele, os aspectos geográficos determinam ao longo da história dois padrões principais de disputas entre as potências da Eurásia: o primeiro, potências do Heartland e algumas potências do Rimland contra outras potências do Rimland aliadas a uma potência naval; o segundo, alianças entre potências do Heartland e potências navais contra um poder dominante no Rimland. Enquanto para Mackinder o controle do heartland é mais importante, para Spykmen, o Rimland seria a chave das disputas geopolíticas mais importantes da Eurásia, quem dominasse o Rimland definiria o futuro da Eurásia (Spykman, 1944).

A importância de Spykmen para Dugin é o seu enfoque na Eurásia, colocando a Rússia como a potência do heartland, e a importância dada ao controle do Rimland, tornando-o útil para a preocupação duginista de proteger a Rússia das investidas norte-americanas no território antes pertencente à antiga URSS ou parte de sua área de influência – como a Europa Oriental.

Dugin situa a Europa Ocidental em um Rimland em relação à Eurásia, vendo-a como uma espécie de “zona-tampão” ou “apêndice estratégico dos EUA no âmbito da OTAN, e considera os países europeus ocidentais como “colônias” norte-americanas, dominados pelos interesses estratégicos dos EUA no pós-Segunda Guerra Mundial. Mas vê a possibilidade de a Europa Ocidental se aliar à Eurásia, percebendo a existência de “dois Ocidentes” com significados diferentes: o “Ocidente-como-EUA” seria um adversário geopolítico total da Rússia. Já o “Ocidente-como-Europa” teria mudado seu sentido geopolítico nas últimas décadas, passando da condição de metrópole à condição de “colônia estratégica, cultural, econômica e política”, não possuindo “vontade geopolítica e geográfica própria” e sendo apenas uma “base auxiliar na Eurásia”. Esta situação poderia levar ao surgimento de uma “linha antiamericana”, cujo primeiro passo estaria na criação da União Europeia, que pretenderia retomar o significado histórico e a soberania geopolítica da Europa. Do ponto de vista da Eurásia, haveria grande interesse em retirar a Europa Ocidental da influência norte-americana e transformá-la em um aliado estratégico da Rússia, mas isso só seria possível com a manutenção da unidade europeia. A Rússia deveria então auxiliar a união da Europa, principalmente apoiando os Estados da Europa Central, como a Alemanha, diante do interesse dos EUA em provocar dissensões na região (Dugin, 1997, Liv. 1, Pt. 5, cap. 5.1).

Outra influência sob Dugin é o general Karl Ernst Haushofer, cujas ideias inspiraram a expansão nazista. Ele propunha a criação de algumas grandes áreas de dimensões continentais que, de Norte a Sul, formassem uma zona ártica, uma temperada e uma tropical, permitindo a cada pan-região a autossuficiência e a economia “autárquica”. Cada pan-região seria constituída por Estados periféricos, fornecedores de matérias primas, e por um Estado-guia - na pan-região americana, os Estados Unidos; na asiática, o Japão; na europeia, a Alemanha (Losano, 2008).

Segundo a proposta duginiana, a Rússia seria a guardiã e o centro do “grande espaço” formado pela “civilização eurásiana”, e podemos supor que os países em seu entorno dentro do espaço eurásiano seriam subordinados a ela, podendo exercer, inclusive, o papel de fornecedores de matérias-primas para a Rússia⁹.

Dugin pensa ainda em alianças em torno de determinados eixos, para construir a ordem multipolar eurásianista. Defende a formação do “eixo Moscou-Berlim”, visando uma “real independência do controle atlantista dos EUA” por parte da Europa Central. Quanto à região do Oceano Pacífico, o papel central seria do Japão que manteria valores tradicionais e uma posição antiocidental e antiliberal, sendo importante a formação do “eixo Moscou-Tóquio. Outra aliança importante seria o “eixo Moscou-Teerã”, porque o Irã seria um país antiocidental e uma grande potência continental ligada à Ásia Central, podendo solucionar a dificuldade russa de acesso aos mares quentes (Dugin, 1997, Liv. 1, Pt. 4, cap. 4).

O pensador russo chama o seu projeto geopolítico de Novo Império, um agregado de sub-impérios e civilizações articulados para a construção e preservação de uma ordem mundial multipolar. Analistas apontam que o projeto duginista é distinto do projeto de Vladimir Putin. Este pensa

9. As relações econômicas da Rússia com o espaço eurásiano demanda pesquisas que confirmem ou não esta relação de subordinação tal qual pensada por Haushofer para as chamadas “pan-regiões”.

em um renascimento nacional e retorno a um estado anterior, sendo o passado czarista o modelo. Dugin defende a construção de um novo império, e não o renascimento do antigo, e “uma profunda negação tanto do passado quanto do presente da Rússia” (Liebel; Neto, 2016, p. 397).

No projeto de Dugin, a Rússia é a grande líder missionária na construção desta nova ordem internacional do Novo Império, liderando a construção de “um gigantesco bloco geopolítico continental que seja unificado em sua estratégia”, “um corpo indivisível no sentido militar estratégico”, com limitações políticas aos seus sub-impérios, sendo “proibido servir aos interesses geopolíticos atlantistas, sair da aliança estratégica, causar dano à segurança continental”. Este Novo Império seria uma “confederação de Grandes Espaços”, sendo os quatro principais o Império Europeu no Ocidente (em volta da Alemanha e Europa Central), o Império do Oceano Pacífico no Oriente (em torno do Japão), O Império da Ásia Central no Sul (em torno do Irã) e o Império Russo no centro (em torno da Rússia). A posição central seria da Rússia, pois dela dependeria “toda a ligação territorial e a homogeneidade de todos os outros componentes do gigantesco bloco continental”. O princípio da confederação valeria também para dentro dos Grandes Espaços em relação às unidades nacionais, regionais e étnicas menores (ou países e Estados). Haveria limitações substanciais à soberania destes Estados quanto às questões estratégicas e às relacionadas com as especificidades dos Grandes Espaços aos quais pertencem, embora ele afirme que leva em conta “as peculiaridades históricas, culturais, geográficas e raciais de cada região” (Dugin, 1997, Liv. 1, Pt. 4, cap. 4).

Mas as limitações à soberania dos países que compõem os Grandes Espaços não significariam uma “camisa de força” contra os pequenos Estados agrupados na “grande civilização” guardada pelo Estado centro? Estes pequenos Estados seriam obrigados a aceitarem a concepção de civilização e os critérios adotados como traços comuns entre os diversos povos salvaguardados pelo Estado central e a se submeterem à autoridade das grandes potências guardiãs? Parece um projeto substancialmente autoritário.

Outro problema seria o componente racista da sua proposta geopolítica. Segundo Glazebrook (2019), o mundo de Dugin seria composto de “etno estados racialmente puros” dominados por uma “aristocracia euro russa supremacista branca” com subordinação da Ásia à Rússia.

É preciso compreender, porém, que os eurasianistas não possuem uma concepção de povo russo baseado na pureza eslava branca. Os eslavófilos estavam mais próximos desta concepção, já que consideravam o início do atual povo russo na antiga “comunidade kievana” de eslavos¹⁰. Para os eurasianistas e neo-eurasianistas, o povo russo atual, os “Grão-Russos”, seria diferente dos antigos eslavos de Kiev, pois resultariam da mistura cultural e étnica com os povos das estepes asiáticas, durante o domínio Mongol e no período de construção do Império Czarista. Os Grão-Russos herdaram aspectos da cultura mongol, inclusive a capacidade de construir um sólido e centralizado império, diferente da frouxa confederação de Estados kievanos. Haveria, inclusive, uma desconfiança por parte dos nacionalistas russos xenófobos em relação aos eurasianistas,

10. Existente antes do domínio mongol.

11. Um dos fundadores da Nova Direita. Criou o conceito de Etnopluralismo, baseado na existência de comunidades étnico culturais individuais e fronteiriças.

não vendo com bons olhos propostas de incorporar como parte de uma civilização eurásiana os povos muçulmanos asiáticos, conforme apregoa Dugin. Muitos o consideram um “traidor” e um “internacionalista” (Segrillo, 2016, p. 344).

Dugin não parece preocupado em afirmar uma soberania branca eslava no Grande Espaço da Eurásia. O racismo de Dugin é calcado no “novo racismo”, que orienta os discursos da “nova direita” europeia, notadamente o pensamento de Alain de Benoist¹¹, uma referência intelectual importante em sua obra. Para esta “Nova Direita”, a retórica não deve se basear na ideia de hierarquia entre raças e povos ou em concepções de superioridade ou inferioridade, mas na defesa das identidades puras. É um discurso “diferencialista” e “pluralista”, que demarca os espaços de cada povo, no caso de Dugin, de cada civilização.

Segundo Segrillo (2016, p. 345), Dugin acompanhou a viragem ideológica da “Nova Direita” de uma visão biológica das diferenças entre os povos para uma diferença cultural, um “neoracismo diferencialista”, exaltando-se o “direito de ser diferente”. Mas a terminologia de Dugin é ambígua, pensando a etnia como resultado de fatores biológicos e culturais. E, embora discursasse contra o “chauvinismo étnico”, se preocupa com a manutenção das identidades étnicas, opondo-se à mistura entre elas.

Basta atentarmos para as suas referências teóricas a respeito da questão étnica. O antropólogo austro-alemão Richard Thurnwald, uma de suas influências, tinha uma abordagem política colonial baseada na biologia racial, posicionando-se contra a mistura racial, tendo delineado os princípios da organização colonial, que deveria basear o desenvolvimento nacional-socialista das colônias africanas (Rohrbacher, 2024).

Não podemos negligenciar a presença do racismo no pensamento de Dugin, ainda que ele apareça na forma do “novo racismo” da “Nova Direita”.

5 CONCLUSÃO

Dugin constrói uma narrativa Ocidente versus Oriente quanto aos valores civilizacionais - o Ocidente individualista e universalista e o Oriente holístico. Baseia-se em Rene Guenon (partidário do Oriente), e em Julius Evola (crítico da modernidade e dos EUA), ambos parte do Tradicionalismo (Dugin, 2012, p. 42).

O projeto neoeurásiano é uma adaptação que Dugin faz do eurasiatismo dos anos 1920 e do pensamento eslavófilo, com ajuda das ideias da geopolítica clássica, aplicando-as às disputas interimperialistas atuais entre Rússia e EUA. Tem como base a chamada Quarta Teoria Política, que pretenderia superar o Liberalismo, o Comunismo e o Fascismo, embora aproveitando seus elementos “positivos”.

A retórica duginista defende um projeto hegemônico russo, não no sentido de impor a civilização russa e eurásiana ao mundo, mas centrado na Rússia como o centro de um Novo Império, composto por diversos sub-impérios. Para fora, a diversidade e a pluralidade – já que a luta é contra o adversário com tendências a unipolarização –, para dentro dos sub-impérios, as amarras de um ideal de “civilização”, que incluiria apenas o

considerado “tipo comum da civilização”, e a Rússia como a grande força hegemônica e sustentáculo do mundo multipolar.

A retórica da diversidade e da pluralidade sustenta a sua defesa do multipolarismo na ordem internacional. No entanto, Dugin representa uma ideia racista que se baseia na manutenção das diferenças, desde que estejam apartadas umas das outras. Sua ideologia apresenta um racismo baseado na não mistura entre culturas e civilizações diferentes, construindo um projeto de apartheids geográficos, e defendendo uma diversidade de base étnica (no sentido do novo racismo), na qual o diferente só é aceito fora dos muros erguidos.

A conclusão é a de que o discurso duginista contra a hegemonia dos EUA e dos valores ocidentais encobre um projeto de imperialismo russo dentro do espaço eurasiático, que impõe um conceito de civilização eurasiática e amarra os pequenos Estados a ele em uma camisa de força, e um projeto de hegemonia global russa, já que o Grande Espaço da Eurásia sob domínio russo seria o centro e sustentáculo do mundo multipolar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALI, Tariq. **Confronto de Fundamentalismos** – Cruzadas, Jihads e Modernidade. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. UNB/IPRI, 2002.
- BARROS, George. The West Overestimates Aleksandr Dugin’s Influence in Russia. **Providence**, 8 de julho de 2019. Disponível em: <https://providencemag.com/2019/07/west-overestimates-aleksandr-dugins-influence-russia/>. Acesso em 2 de maio de 2024.
- CAMARGO, Felipe Rodrigues de. **A geopolítica da Rússia nos governos de Vladimir Putin**: as ações econômico-político-militares e a Teoria Neo-eurasiática. Rio Claro, 2018. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista (Unesp).
- CRUZ, Sebastião Velasco. Mundo em Transe. Notas sobre a Crise e o Futuro da Ordem Internacional. **Estudos e Análises OPEU**, No. 20, 2023. Disponível em: <https://www.opecu.org.br/2023/03/03/mundo-em-transe-notas-sobre-a-crise-e-o-futuro-da-ordem-internacional/>. Acesso em 3 de maio de 2024.
- DUGIN, Aleksandr. **Eurasian mission**: An introduction to Neo-eurasianism. Arktos, 2014.
- DUGIN, Aleksandr. **Fundamentos da geopolítica**: o futuro geopolítico da Rússia. Moscou: Arktogeia, 1997.
- DUGIN, Aleksandr. **Quarta Teoria Política**. Tradução: Nova Resistência. 2012.
- ELIAS, Norbert. **O processo civilizador**. v. I. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.
- ÉVOLA, Julius. O Retrocesso das Castas. **Legio Victrix – Blog de Metapolítica, História, Filosofia e Cultura Dissidentes**. 8/12/2012. Disponível em: <https://legio-victrix.blogspot.com/2012/12/o-retrocesso-das-castas.html>. Acesso em 16 de setembro de 2022.
- FERRARESI, Franco. **Threats to Democracy**: The Radical Right in Italy after the War. New Jersey: Princeton University Press, 2012.
- FUKUYAMA, Francis. **O fim da História e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.
- GLAZEBROOK, Dan. Vestindo a esquerda de camisas pretas: Alexander Dugin e a ascensão do fascismo “politicamente correto” Parte II. **El Coyote**, 15/07/2019. Disponível em: <https://elcoyote.net/politica/vestindo-a-esquerda-de-camisas-pretas-alexander-dugin-e-a-ascensao-do-fascismo-politicamente-correto-parte-ii/>. Acesso em 12 de março de 2024.
- GUENON, Rene. **A Crise do Mundo Moderno**. São Paulo: Irget, 2009.
- HAGE, José Alexandre A. O Que é a Doutrina Putin? A Questão Estratégica Russa e a Segurança Nacional Ampliada. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Vol. 11, No. 22, pp. 10-31, Jul./Dez., 2022.

- HUNTINGTON, Samuel. Civilizações ou o que? Paradigmas do mundo pós-Guerra Fria. **Política Externa**. São Paulo, vol. 2, n. 4, p. 169-178, março de 1994.
- KOREY, William. **Russian Antisemitism, Pamyat, and the Demonology of Zionism**. Amsterdam: Harwood Academic Pub., 2007.
- LARRABEE, F. Stephen; KARACIK, Theodore. Foreign and security policy decisionmaking under Yeltsin. **National Defense Research Institute**. Washington, D.C., RAND, 1997.
- LIEBEL, Vinícius; NETO, Odilon Caldeira. Uma Visão do Leste: Autoritarismo e Conservadorismo na Ucrânia e na Rússia – Entrevista com Andreas Umland. **História e Cultura**, Franca, vol. 5, n. 3, pp.388-401, dez., 2016.
- LOSANO, Mario G. Karl Haushofer (1869-1946): o pai da geopolítica das ditaduras europeias. In **Verba Juris**, ano 7, n. 7, jan./dez. 2008.
- MACKINDER, H. J. The geographical pivot of history. **The Geographical Journal**, vol. 170, n. 4, pp. 298 – 321, december, 1904.
- PRIMAKOV, Evguêni. **Vstrêchi na perekrióstkakh**. Moscou: ZAO Izdatelstvo Tsentrpoligraf, 2015.
- ROHRBACHER, Peter. Richard Thurnwald's Position in the Nazi Period: Some Methodological Considerations in the History of Anthropology. **History of Anthropology Review**, 1 de março de 2024. Disponível em: <https://histanthro.org/notes/richard-thurnwald/>. Acesso em 10 de maio de 2024.
- SAID, Edward. O choque de ignorâncias. **Folha de São Paulo Mundo**. São Paulo, SP. Dezembro de 2001. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1710200128.htm>. Acesso em 6 de março de 2022.
- SAINT-PIERRE, Héctor. 2022: O Ano da Inflexão Histórica. **Opera Mundi**, São Paulo, 20 de fevereiro, 2024. Disponível em <https://operamundi.uol.com.br/opinioao/85698/2022-o-ano-da-inflexao-historica>, Acesso em 27 de fevereiro de 2024.
- SANTORO, Maurício. Entrevista. A Guerra na Ucrânia e a Nova Ordem Mundial. **Ciência Hoje**, abril, 2022. Disponível em: <https://cienciahoje.org.br/artigo/a-guerra-na-ucrania-e-a-nova-ordem-mundial/>. Acesso em 3 de maio de 2024.
- SCHMITT, Carl. Grande-Espaço contra Universalismo, in VIEIRA, Luiz Vicente; Costa, Danilo Vaz-Curado. **Carl Schmitt contra o Império**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2009.
- SCHMITT, Carl. **Tierra y Mar**. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1952.
- SEDGWICK, Mark. **Contra o Mundo Moderno**. O Tradicionalismo e a história intelectual secreta do século XX. Belo Horizonte: Ed. Âyiné, 2020.
- SEGRILLO, Angelo. **Europa ou Ásia?** A questão da identidade russa nos debates entre ocidentais, eslavófilos e eurasianistas e suas consequências hoje na política da Rússia entre Ocidente e Oriente. Curitiba: Editora Prismas, 2016.
- SHEKHOVTSOV, Anton. The Palingenetic Thrust of Russian Neo-Eurasianism: Ideas of Rebirth in Aleksandr Dugin's Worldview. **Totalitarian Movements and Political Religions**, vol. 9, n.4, pp. 491-506, 2008.
- SPYKMAN, Nicholas J. **The Geography of Peace**. New York: Harcourt Brace &, 1944.
- TEITELBAUM, Benjamin. **Guerra pela eternidade: o retorno do tradicionalismo e a ascensão da direita populista**. Campinas, São Paulo: Editora Unicamp, 2020.
- VASCONCELOS, Francisco. As Origens Intelectuais do Fascismo e suas Reinvenções: entre a “revolução conservadora” e o Tradicionalismo. **Plural**, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v. 29, n. 1, pp. 208-231, jan./jun., 2022.
- ZHEBIT, Alexander. Sobre a história da política externa da Rússia: o “paradigma” de Primakov. **Topoi**. Rio de Janeiro, Vol. 20, No. 41, pp. 421-445, 2019.

¿Qué piensan los latinoamericanos sobre el sistema mundial?



O que os latino-americanos pensam sobre o sistema mundial?

What do Latin Americans think about the world system?

Carlos Andrés Luján¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2023v11n2p71-89

Recebido em: 04 de dezembro de 2023.

Aprovado em: 15 de abril de 2024.

1. Doctor en Ciencias Humanas, con énfasis en Ciencia Política. Docente e investigador de la Facultad de Derecho y de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay.

Resumen: El presente artículo se centra en el estudio de las percepciones que los latinoamericanos tienen del sistema internacional en base a una encuesta de opinión pública realizada en línea a 12.000 personas con educación secundaria o superior de 10 países de la región. El marco teórico utilizado es el Realismo Neoclásico en cuanto considera tanto variables exógenas como domésticas para la determinación de las políticas internacionales de los países. El conocimiento de las opiniones de la ciudadanía es fundamental para establecer el contexto decisorio de la política internacional de cada país. La pregunta central de la investigación es sobre si los latinoamericanos perciben la región como un área de influencia exclusivamente estadounidense o como un territorio en disputa entre dos o más actores internacionales. La evidencia apunta en la dirección de que la opinión pública latinoamericana más educada visualiza con claridad tres transformaciones del sistema internacional: una disminución de la importancia de los Estados Unidos en la región, la irrupción de China a nivel global y regional, y la presencia de otros actores estatales relevantes en el concierto mundial.

Palabras clave: Latinoamérica, opinión pública, sistema internacional.

Resumo: Este artigo centra-se no estudo das percepções que os latino-americanos têm do sistema internacional com base em uma pesquisa de opinião pública realizada online com 12.000 pessoas com ensino secundário ou superior de 10 países da região. O referencial teórico utilizado é o Realismo Neoclássico na medida em que considera variáveis exógenas e domésticas para a determinação das políticas internacionais dos países. O conhecimento das opiniões dos cidadãos é essencial para estabelecer o contexto de tomada de decisão da política internacional de cada país. A questão central da pesquisa é se os latino-americanos percebem a região como uma área de influência exclusivamente americana ou como um território em disputa entre dois ou mais atores internacionais. As evidências apontam na direção de que a opinião pública latino-americana mais instruída visualiza claramente três transformações do sistema internacional: uma diminuição da importância dos Estados Unidos na região, a emergência da China a nível global e regional, e a presença de outros atores estatais relevantes no concerto global.

Palavras-chave: América Latina, opinião pública, sistema internacional.

Abstract: This article focuses on the study of Latin Americans' perceptions on international system. It is based on a public opinion survey conducted online with 12,000 people with secondary or tertiary education from 10 countries in the region. The theoretical framework is Neoclassical Realism that considers both exogenous and domestic variables for the determination of countries' international policies. Knowledge of citizens' opinions is essential to understand the decision-making context of each country's international policy. The central question of the research is whether Latin Americans perceive the region as an exclusively American area of influence or as a territory in dispute between two or more international actors. The evidence points out that the most educated Latin American public opinion clearly visualizes three transformations of the international system: a decrease in the importance of the United States in the region, the emergence of China at the global and regional level, and the presence of other relevant state actors in the global concert.

Keywords: Latin America, public opinion, international system.

Introducción

En el orden mundial del siglo XXI, profundamente interconectado, los factores internacionales revisten una gran importancia. Para los académicos especializados en Relaciones Internacionales la influencia de Occidente sobre Latinoamérica -ejercida a través de Estados Unidos y Europa- está hoy siendo disputada por China. No obstante, el fin de la hegemonía americana en el mundo en general y en Latinoamérica en particular no es homogéneamente percibido por los habitantes de la región. De ahí el interés que reviste el análisis de las opiniones de los latinoamericanos sobre el sistema internacional, sus polos y su dinámica: ¿asistimos hoy a un mundo con más de un polo?, ¿qué potencias son visualizadas como líderes en los diversos temas de la agenda global?, ¿cuáles son los mejores socios para América Latina?

En un momento de transformaciones globales sin precedentes, el foco del presente artículo está puesto en las percepciones de los latinoamericanos respecto al sistema internacional. En base a una encuesta de opinión pública realizada en diez países de la región a fines del 2021², este artículo busca aportar conocimiento sobre esta compleja temática desde un ángulo poco explorado y contribuir al debate público sobre las relaciones internacionales de América Latina.

Se trata de estudiar si en la región sigue vigente la imagen de la incontestable hegemonía estadounidense a nivel mundial o ha sido sustituida por una figura de polos en pugna. La evidencia recogida parece indicar que tal sustitución se ha producido y que hoy coexisten dos percepciones sobre el número de polos que disputan a Estados Unidos su lugar en el sistema internacional: la primera percepción es binaria y valora que la confrontación es sino-americana, en una suerte de un nuevo bipolarismo; la segunda corresponde a un multipolarismo asimétrico en el que Estados Unidos y China son los polos principales y otras potencias tercián en el juego mundial (Unión Europea, India, Rusia, por citar los más notorios).

Los datos de opinión pública sistematizados en este estudio iluminan cómo se percibe el declive del liderazgo estadounidense en la región y revelan qué potencias están asumiendo esa posición. La opinión pública

2. Esta encuesta especial fue realizada por la Corporación Latinobarómetro bajo la dirección de Marta Lagos.

es parte del contexto en el que las élites nacionales toman sus decisiones dado que en países democráticos, como lo son la gran mayoría de los de la región, las preferencias de la opinión pública inciden en los resultados electorales y en la agenda de gobierno.

Luego de esta introducción el texto se estructura en cuatro secciones. En las dos primeras se presentan el marco teórico y la metodología seguida en la investigación. La tercera sección considera los principales hallazgos que surgen del análisis de los datos y, por último, se plantean las principales conclusiones del estudio.

Marco teórico

Este artículo se apoya en el Realismo Neoclásico, con las referencias obligadas a los trabajos de Lobell, Ripsman y Taliaferro (2009, pp. 1-31) y Ripsman, Taliaferro y Lobell (2016, pp. 1-196) quienes han reconfigurado esta corriente de pensamiento luego de su lanzamiento por Rose a fines del siglo pasado (1998, pp. 144-172) y los señeros aportes de Schweller (2003, pp. 311-347). A diferencia del Realismo Estructural -sea el Neorealismo waltztiano (Waltz, 1988, pp. 1-336) o el Realismo Ofensivo de Mearsheimer³ (2001, pp. 1-402)- que sólo toma en cuenta las variables exógenas en el análisis de la política internacional de un país -esto es, las dinámicas internacionales asociadas a la distribución de capacidades en la estructura mundial-, el Realismo Neoclásico sopesa también las variables endógenas -las percepciones de los tomadores de decisión, la orientación de la cultura estratégica de cada país, las relaciones Estado-sociedad y la valoración de las instituciones nacionales.

3. Mearsheimer es considerado el fundador del Realismo Ofensivo.

La matriz teórica elegida permite incorporar en el análisis la dimensión doméstica de los Estados y visibiliza las corrientes de opinión internas, su peso en las preferencias sociales y políticas y su potencial impacto en las élites gobernantes. Si se hubieran adoptado otras corrientes del realismo -sea en sus vertientes ofensivas o defensivas- estas consideraciones se hubieran perdido. A su vez, un enfoque reflectivista como el de las Teorías Feministas de las Relaciones Internacionales no hubiera sido rendidor dado que no se encontraron diferencias sustantivas entre las posturas de mujeres y hombres.

Sobre esta base conceptual, el análisis del posicionamiento de Estados Unidos en el sistema internacional y sus vínculos con Latinoamérica se nutrió de los aportes de González et al. (2023, pp. 17-136) sobre la cumbre de las Américas, el diálogo entre Estados Unidos y la región y la situación posterior a la retirada de Estados Unidos de Afganistán -momento en que se implementó el trabajo de campo de la encuesta (2022, pp. 1-7, 2021a, pp. 14-26). Complementariamente, el texto de O'Keefe (2020, pp. 194-212) permitió entender las características de sistema interamericano hoy.

Respecto al vínculo entre Estados Unidos y China fueron clave las contribuciones de Johnston y Shen (2015, pp. 9-22) sobre las miradas mutuas, y los comentarios de Mearsheimer (2021, pp. 48-58) y Layne (2020, p. 8 y 2018, p. 94) sobre la disputa global.

En cuanto a China, Doshi (2021, pp. 428-549) plantea una evaluación de su “gran estrategia”, Mankoff (2022, pp. 207-268) facilita una mirada

histórica de China como imperio asiático y Regueiro y Marin (2022, pp. 59-86) y Martínez y Zapata (2023, pp. 278-318) aportan una mirada desde la región latinoamericana sobre el posicionamiento de China en el mapa global.

El papel de la Unión Europea en la región se trabajó a partir de las contribuciones de Bianculli (2020, pp. 254-265) y González Sarro (2020, pp. 1121-1167), de Rosales en el tema económico (2020, pp. 1-30), las de Sanahuja (2020, pp. 338-403) en el plano social y las realizadas por van Klaveren (2020, pp. 285-300) en el plano estratégico. Haider y Clemente (2020, pp. 45-56) y Szilágyi (2020, pp. 33-47) estudiaron las relaciones interregionales, Quispe-Remón (2020, pp. 111-140) profundizó en el vínculo específico de la Unión Europea con la Comunidad Andina de Naciones y González et al. (2022, pp. 1-7) delinearon cómo se ve la Unión Europea desde Latinoamérica.

El examen de las relaciones internacionales de América Latina abrevó en los textos de Caetano et al. (2019, pp. 181-207) para el momento previo a la encuesta, de González (2021b, pp. 48-65) para el momento de la encuesta, y de Molano Cruz y Briceño (2022, pp. 31-58) para el momento post-hegemónico en el que hoy se inserta la región en el mundo, como bien ha desarrollado Tussie (2019, pp. 107-119).

A su vez, tres estudios han sido clave en relación a la opinión pública latinoamericana: el realizado por López Varas (2021, pp. 165-178) sobre el interés de la población de siete países latinoamericanos en los asuntos internacionales; el elaborado por Onuki y su equipo respecto a las percepciones de los latinoamericanos y la construcción de una identidad regional (Onuki, Mouron y Urdinez, 2016, pp. 1-18); y el trabajo sobre la opinión pública brasileña y la política internacional de Brasil de Tavares de Almeida (2016, pp. 29-45). Complementariamente, Feliú, López Burian y Urdinez (2023, pp. 333-352) aportaron evidencia sobre la incidencia de los medios de comunicación sobre la opinión pública en procesos de elaboración de la política exterior, Urdinez (2023) contribuyó al conocimiento del posicionamiento de la opinión pública brasileña respecto a China y Johnson y Lin (2023, pp. 69-91) hicieron lo propio para el caso de Colombia.

Metodología

La principal fuente de esta investigación fue una encuesta de opinión pública sobre temas internacionales⁴ que estuvo dirigida a la población compuesta por las personas mayores de edad, con educación media o superior, residentes en Latinoamérica. La encuesta fue recabada en el último cuatrimestre del 2021 y se completó en línea en base a paneles ya construidos por el Latinobarómetro en cada país. La muestra fue de 12.000 casos en diez países latinoamericanos seleccionados: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Uruguay y Venezuela⁵. El nivel de confianza fue del 95% y el margen de error de 3%. La muestra representativa utilizada permitió la generalización de la información a los diez países latinoamericanos de la encuesta a través de una inferencia descriptiva. El trabajo de campo fue realizado a pocos días del retiro de Estados Unidos de Afganistán⁶, por lo cual la agenda internacional estaba muy presente en los medios masivos de comunicación de Latinoamérica.

4. Al tratarse de una encuesta especial sobre temas internacionales, para evitar elevados niveles de no respuesta, se optó por relevar la opinión de personas con un mínimo de educación formal. Los datos del pre-test fueron clave para tomar esta decisión metodológica por

parte del autor. Se incluyeron en el estudio todos los países medianos y grandes de la región y se los complementó con otros países pequeños de distintas subregiones del continente -Centroamérica, Cono Sur y la subregión andina. Los casos por país fueron 1.200.

6. El relevamiento de datos fue hecho por el Latinobarómetro entre el 10 de setiembre y el 4 de octubre del 2021 y el retiro de Estados Unidos de Afganistan culminó el 31 de agosto del 2021.

El relevamiento se completó a fines del 2021, en forma previa a la guerra de Ucrania y a los conflictos existentes en el Medio Oriente hoy.

El cuestionario relevó las valoraciones de los latinoamericanos sobre el liderazgo mundial de Estados Unidos, China y la Unión Europea en múltiples dimensiones, desde la económica hasta la ambiental, pasando por la militar, la social y la cultural. También se indagó sobre las visiones del relacionamiento de los países latinoamericanos con los centros de poder, su influencia económica e inversiones en la región y su pertinencia como socios en diversos temas. Además, se recabaron las opiniones respecto a la vigencia de la democracia y a los modelos de desarrollo más deseables para una sociedad⁷.

La variable exógena considerada fue la distribución de capacidades de las grandes potencias. Ella permite captar el creciente poder relativo de China respecto a Estados Unidos reseñado por Mearsheimer (2021, pp. 53-54) y Layne (2020, p. 7 y 2018, pp. 89-111) a nivel global y por Regueiro y Marin (2022) y Martínez y Zapata (2023, pp. 282-283) a nivel regional.

De las variables endógenas o domésticas destaca por los lentes teóricos del Realismo Neoclásico, el presente artículo incluyó el relacionamiento Estado-sociedad en el entendido que las respuestas a la encuesta brindan una muy buena aproximación a este aspecto.

Las preguntas de investigación de este artículo son las siguientes: ¿cómo perciben los latinoamericanos la región?, ¿en qué medida hay un predominio de una visión de Latinoamérica como un área de influencia exclusivamente estadounidense?, ¿cuán extendida está la percepción de la región como un territorio en disputa entre dos o más actores internacionales?, ¿cuáles son los pesos de una y otra visión entre los latinoamericanos?

En otras palabras, se busca conocer en qué medida en Latinoamérica se percibe la transformación del sistema internacional en un “orden internacional no hegemónico” (Hirst et al., 2024). En términos más específicos, se indaga en torno al posicionamiento de China, Estados Unidos y la Unión Europea en las visiones de los latinoamericanos sobre el sistema internacional.

La evidencia sistematizada en este artículo⁸ permite subrayar que la opinión pública latinoamericana más educada percibe con claridad tres transformaciones del sistema internacional: una disminución de la importancia de los Estados Unidos en la región, la irrupción de China a nivel global y regional, y la presencia de otros actores estatales relevantes en el concierto mundial.

Análisis

Estados Unidos, China y la Unión Europea en la opinión pública latinoamericana

En opinión de los latinoamericanos Estados Unidos ostenta el liderazgo mundial en los temas militares y de seguridad; China lo hace en materia desarrollo tecnológico, ciencia y educación; China y Estados Unidos comparten el liderazgo en temas económicos; y la Unión Europea emerge como líder en temas normativos y sociales. Tal como consta en la

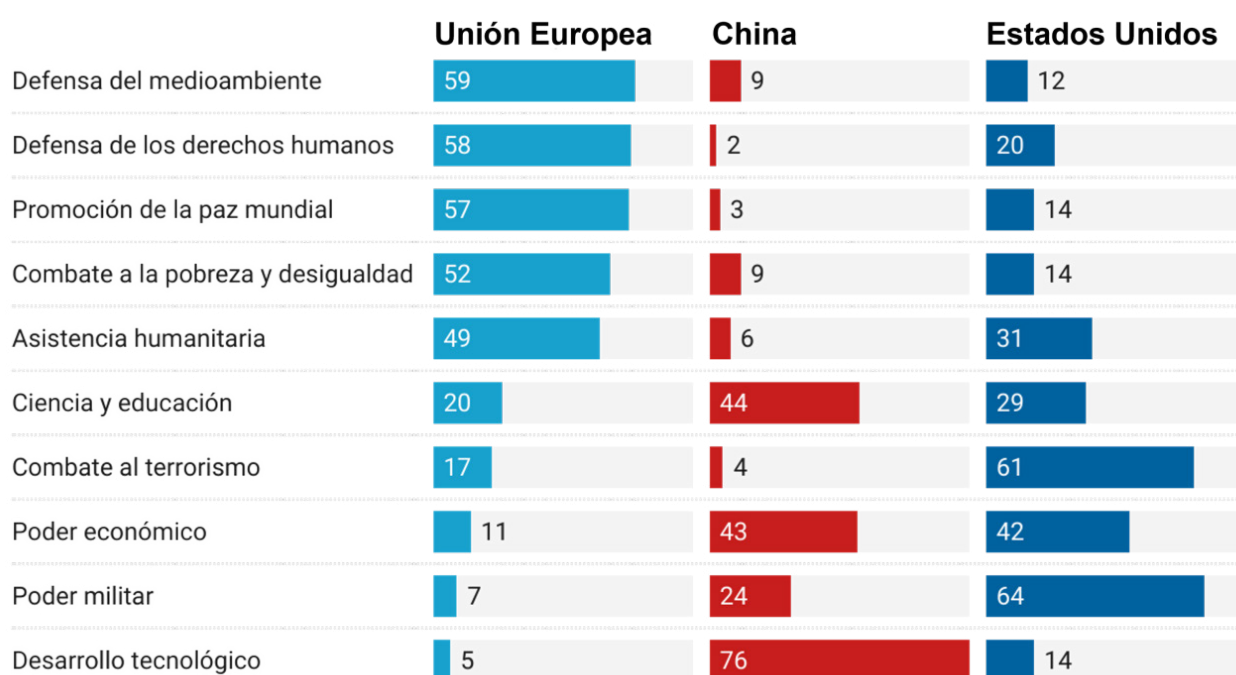
7. La elaboración del formulario fue realizada por un equipo de investigación conformado por Guadalupe González, Mónica Hirst y el autor. El equipo tomó en cuenta cuestionarios anteriores del Latinobarómetro para incorporar preguntas similares que luego permitieran ver las consistencia de los datos recabados. Véase <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp> 2020.

8. Para elaborar este artículo el autor realizó un procesamiento específico de los microdatos de la encuesta.

Gráfica 1, para los latinoamericanos a comienzos de la década del 20 del presente siglo ya no hay un único país que detente el liderazgo mundial en todas las áreas: Estados Unidos aparece desafiado, China aún va a la saga en materia militar -aunque ya compite de igual a igual con Estados Unidos en economía y lo supera en Ciencia y en Desarrollo Tecnológico-, y la Unión Europea no logra terciar en las anteriores dimensiones y sólo queda bien posicionada en temas normativos y sociales.

De acuerdo al Realismo Neoclásico, una primera variable doméstica de importancia es la percepción de los líderes respecto a la situación internacional. En tal sentido, estos datos de opinión pública y la bibliografía consultada sobre las élites gobernantes (Regueiro y Marin, 2022, p. 60; Martínez y Zapata, 2023) revelan que la población y las élites latinoamericanas son contestes en cuanto a la relevancia de Estados Unidos, la importancia de la competencia económica sino-estadounidense, la fuerte presencia de China en el campo tecnológico y el destacado papel de la UE en los aspectos normativos.

Gráfica 1. Liderazgo mundial de Estados Unidos, China y la UE en diversas áreas.



Entre China, Estados Unidos y la Unión Europea ¿Cuál considera que es el líder mundial en cada uno de los siguientes aspectos? (%) Fuente: Encuesta Especial Latinobarómetro, 2021.

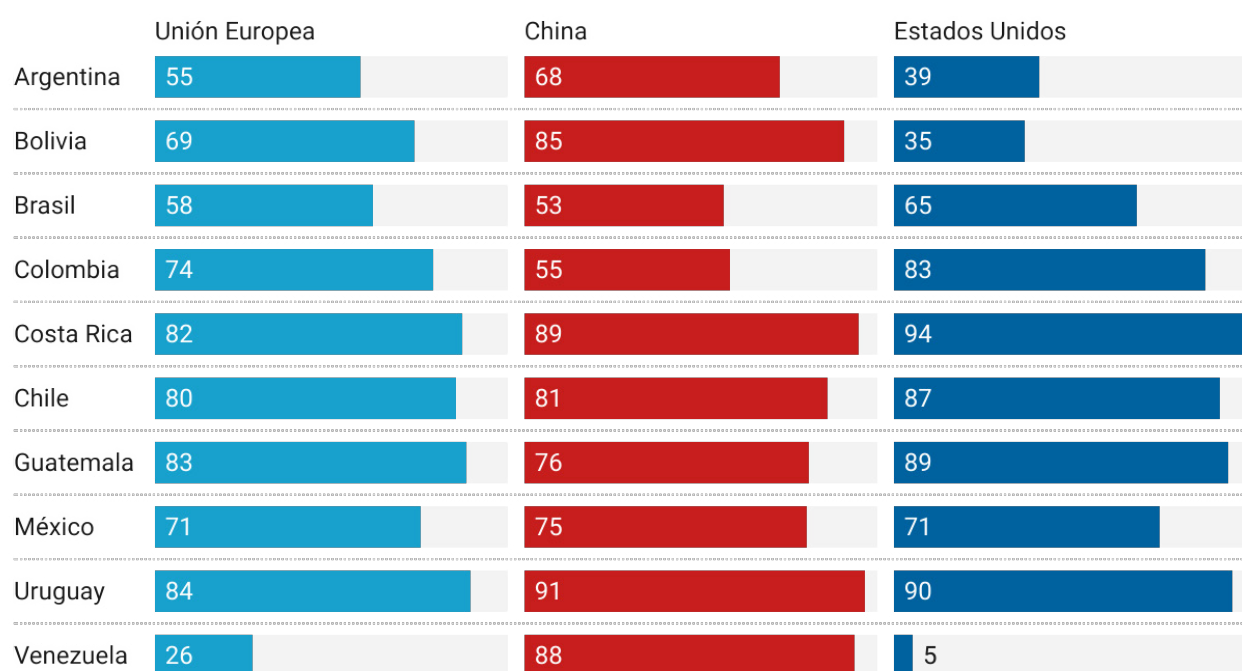
Cuando se analizan las opiniones referidas al relacionamiento de los países latinoamericanos con los centros de poder se constatan variaciones interesantes entre países: Costa Rica, Chile, Uruguay e incluso México tienen buenas o muy buenas relaciones con los tres polos (Estados Unidos, China y la Unión Europea); Argentina, Bolivia y Venezuela tienen mejor relación con China que con Estados Unidos; y en Brasil y Colombia predominan las opiniones positivas sobre las relaciones con Estados Unidos y, en segunda instancia, con la Unión Europea.

Esto significa que ni Estados Unidos ni China ni la Unión Europea detentan solos un buen relacionamiento con la región. Más aún: los tres polos de poder registran oscilaciones en su vinculación con los distintos países. En particular, interesa marcar que Estados Unidos es la potencia que presenta más variaciones según el país del que se trate (Gráfica 2).

En opinión de los latinoamericanos las relaciones de los distintos países con los polos de poder no son excluyentes. No perciben tal relacionamiento como el juego de “suma cero” instalado durante la Guerra Fría cuando la cercanía de los países latinoamericanos con Estados Unidos tenía como contrapartida la mala relación con la URSS y, viceversa, el acercamiento a los soviéticos (caso de Cuba) significaba la ruptura de todo vínculo con Estados Unidos. En otras palabras, las respuestas de los encuestados no abonan la visión de una segunda Guerra Fría en curso. La excepción es Venezuela donde los juicios positivos sobre las relaciones con Estados Unidos o la Unión Europea son muy escasos y son superlativos los referidos a China, seguramente por la confrontación del gobierno de Venezuela con Occidente y por los apoyos que el país recibe de China.

En cuanto a las relaciones con los polos de poder nuevamente se percibe una convergencia entre la opinión pública y las percepciones de los líderes según lo plantean Bianculli (2020, p. 257) y González Sarro (2020, pp. 1121-1167) sobre la UE; Regueiro y Marin (2022, pp. 59-86) y Martínez y Zapata (2023, pp. 76-77) sobre China y González et al. (2020, 48-63) sobre Estados Unidos. Cabe recordar que el Realismo Neoclásico se basa en el juego de dos niveles (internacional y doméstico) y considera fundamental las relaciones con los polos del sistema internacional.

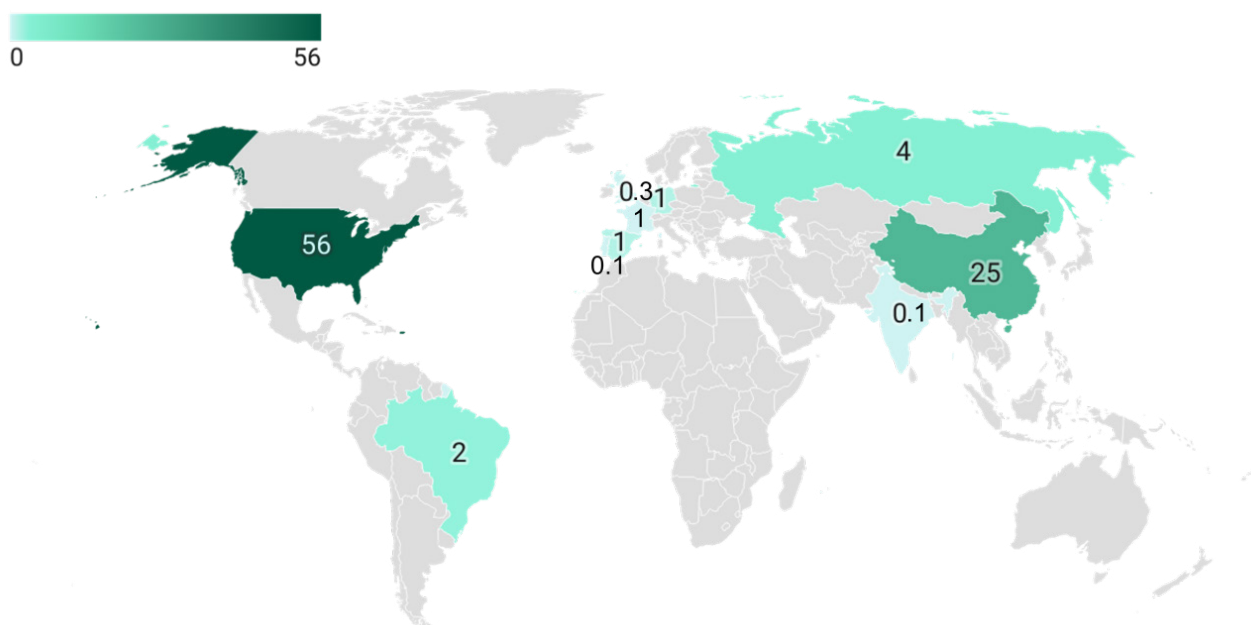
Gráfica 2. Las relaciones con los polos de poder por país



¿Cómo calificaría las relaciones de su país con la Unión Europea, China y Estados Unidos? (% que respondió “Más bien buenas” o “Muy buenas”) Fuente: Encuesta Especial Latinobarómetro, 2021.

Por otro lado, las percepciones sobre la influencia económica de Estados Unidos en la región superan ampliamente las referidas a China, con la mitad de los encuestados que se inclinan por Estados Unidos frente a la cuarta parte que lo hace por China. Ni Rusia ni los países europeos ni la India aparecen con porcentajes significativos en esta competencia. Para los latinoamericanos el juego por la supremacía económica es un juego de dos y sólo dos (Mapa 1). Aun con una percepción de competencia clara en la dimensión económica a nivel global, en la región la supremacía económica estadounidense es valorada como muy importante. La influencia de Estados Unidos es incontrastable en la región, aunque no es incontestable. China es un competidor de fuste. Posteriores mediciones permitirán ver si estos rasgos son parte de una tendencia o corresponden a un momento específico en el que podrían congelarse –o incluso revertirse– los pesos relativos observados.

Mapa 1. Mayor influencia económica en los países de la región

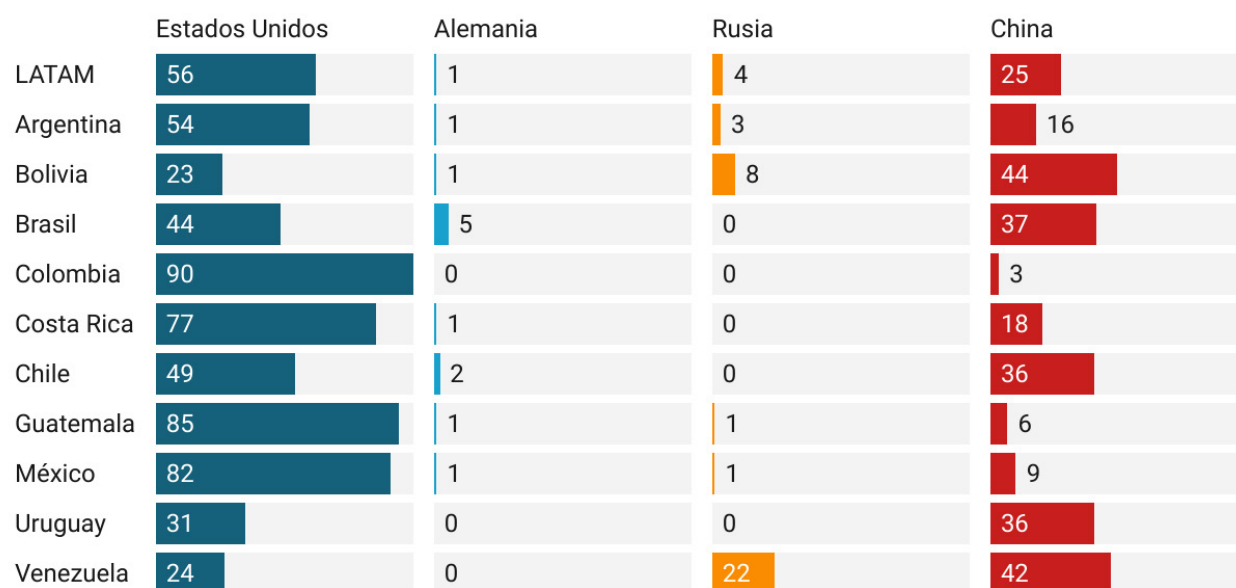


¿Quién ejerce mayor influencia económica en su país? (%) Fuente: Encuesta Especial Latinobarómetro, 2021.

En este marco general hay que notar que la visión sobre la influencia económica varía por países. China es considerada el país más influyente por los venezolanos, los bolivianos y, en menor medida, los uruguayos –siendo Venezuela el único país para el cual Rusia es un referente. En contraposición, en Colombia, Guatemala y México es Estados Unidos el país con una influencia económica indiscutida. En Chile casi la mitad de los encuestados asignan la mayor influencia a Estados Unidos pero más de un tercio se inclina por China. En Brasil la influencia de Estados Unidos y China es casi similar, aunque el primero tiene siete puntos más de preferencias (Gráfica 3). En otras palabras, la influencia económica estadounidense no es homogéneamente valorada en la región puesto que sólo en la mitad de los países incluidos en el estudio se percibe a Estados Unidos con un peso económico muy superior al de China.

Las percepciones en materia económica muestran una mirada convergente entre la población y las élites, según lo reseñado por Rosales (2020, pp. 5-8). Ambas ven la centralidad de Estados Unidos pero remarcan la fuerte presencia China en el mundo en general (Mearsheimer, 2021, p. 48) y en la región en particular. Lo anterior se da tanto en cuanto a la influencia económica general como en cuanto a las inversiones.

Gráfica 3. Mayor influencia económica por país

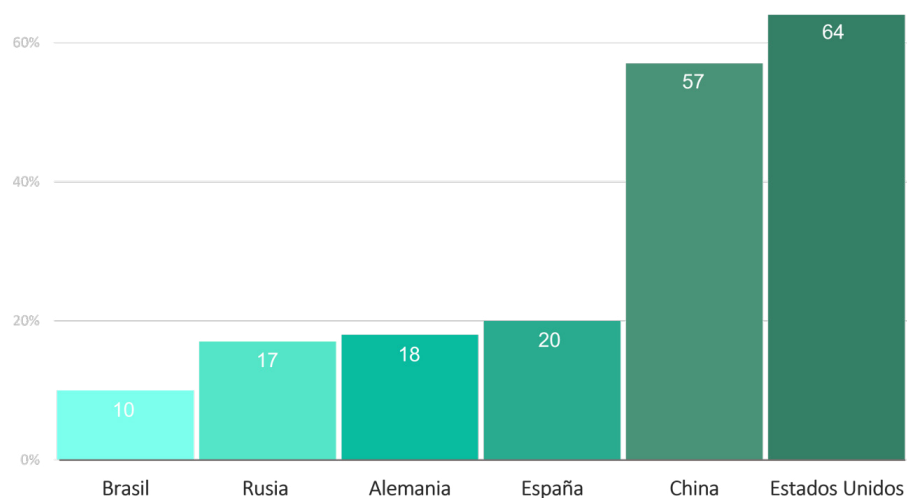


¿Quién ejerce mayor influencia económica en su país? (%) Fuente: Encuesta Especial Latinobarómetro, 2021.

La gráfica 4 muestra que cantidades similares de encuestados perciben los beneficios de la inversión china y los de la inversión estadounidense (tres quintos y dos tercios, respectivamente). La inversión extranjera refleja una fuerte competencia sino-estadounidense en la región, una disputa reñida en la cual los países europeos pasan a un segundo plano. La presencia rusa es relevante pero está muy concentrada en Venezuela y, de los países latinoamericanos, sólo Brasil es percibido como un inversor destacado en la región.

Las valoraciones de los beneficios de la inversión extranjera respaldan la idea de una visión del mundo con multipolarismo asimétrico, en el cual Estados Unidos y China pelean el primer lugar pero hay otros actores en liza -los europeos como España y Alemania, euroasiáticos como Rusia o de la propia región como Brasil.

Gráfica 4. Inversión Extranjera



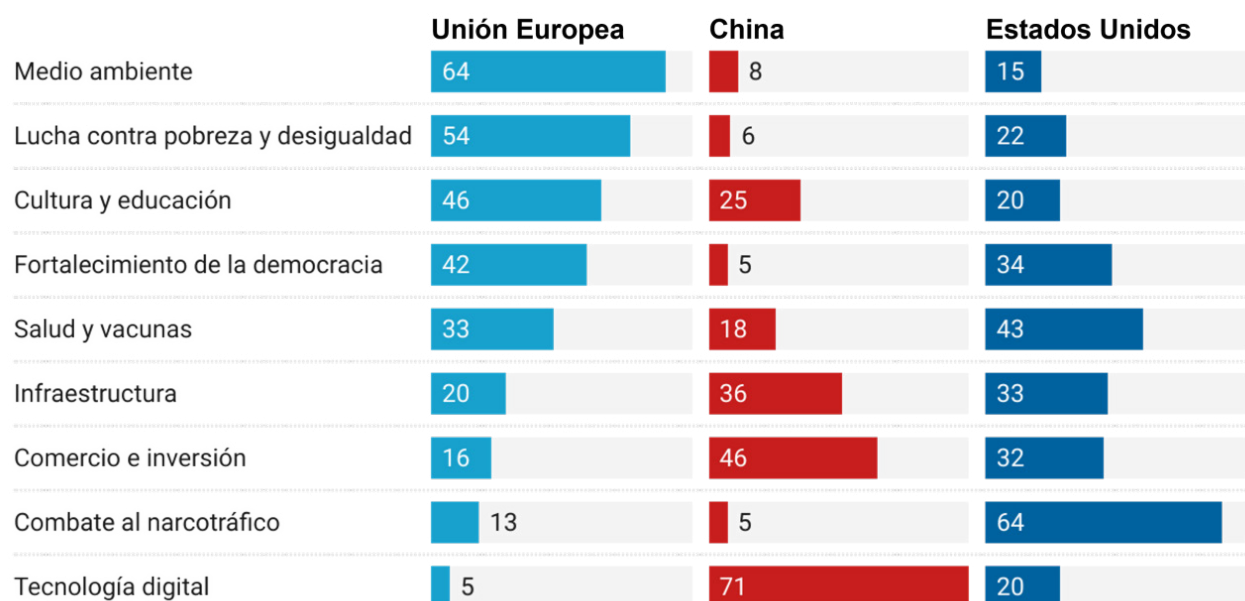
¿Cuál inversión extranjera es más beneficiosa para su país? (%) Fuente: Encuesta Especial Latinobarómetro, 2021.

La visión de liderazgo mundial antes reseñada es totalmente congruente con la referida a los mejores socios. En los países latinoamericanos China es considerada el principal socio en los temas tecnológicos, lugar que ocupa Estados Unidos en el combate al narcotráfico, la salud y las vacunas. En el campo del comercio, las inversiones e infraestructura, los encuestados perciben también una fuerte disputa sino-americana. Por su parte, la Unión Europea es valorada como el mejor socio en dos problemas de alta preocupación en América Latina: el medio ambiente y la lucha contra la desigualdad (Gráfica 5). A la hora de pensar en socios prioritarios no hay, pues, una potencia dominante en el conjunto de áreas consideradas: no lo es Estados Unidos, no lo es China y la Unión Europea sólo conserva su atractivo en las áreas socio-ambientales.

Esta información ratifica lo ya dicho con respecto a los liderazgos. No hay único socio posible para todos los temas, Estados Unidos ya no ejerce la hegemonía (fuerza más consenso) en todas las dimensiones, aunque tampoco lo hacen ni China ni la Unión Europea. Esta mirada de la opinión pública es convergente con la realidad internacional (Bremmer, 2012).

Las estrategias de los países en materia internacional constituyen una segunda de las variables domésticas clave para el Realismo Neoclásico. De ahí la necesidad de calibrar cuál es el mejor socio en cada área. En tal sentido, los datos de opinión pública revelan que la Unión Europea es percibida como el mejor socio para el cuidado medioambiental y la lucha contra la pobreza, lo que ha sido una estrategia compartida por los tomadores de decisión de los países latinoamericanos y europeos, como ilustra Sanahuja (2020, pp. 306-310). Por su parte, González (2023, pp. 48-67) reafirma que en economía la competencia se da entre China, por un lado, y Estados Unidos y la UE, por otro.

Gráfica 5. Mejor socio por áreas



Entre China, Estados Unidos y la Unión Europea ¿Cuál considera que es el mejor socio para su país en cada una de las siguientes áreas? (%) Fuente: Encuesta Especial Latinobarómetro, 2021.

Las preferencias de los entrevistados sobre cuáles serían los mejores socios en el contexto internacional percibido son claras. Primero, prefieren que sus países se asocien con la Unión Europea en temas normativos (medio ambiente; lucha contra la pobreza y la desigualdad); recurran a la Unión Europea y a Estados Unidos respecto al fortalecimiento de la Democracia, la salud y la provisión de vacunas contra el COVID-19; se concentren la asociación con Estados Unidos en el narcotráfico; busquen apoyos en Estados Unidos y China para las obras de infraestructura y para la aplicación del comercio y las inversiones; y se centren en China en lo que tecnología digital refiere.

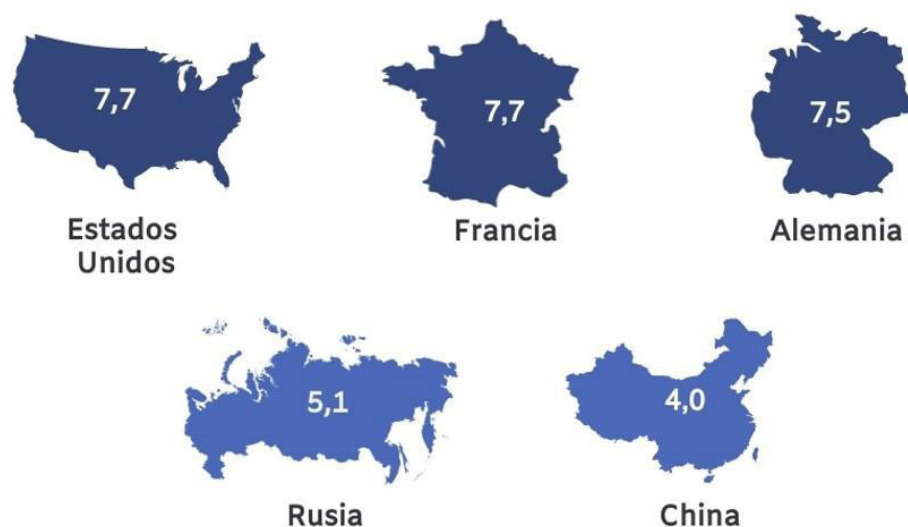
La encuesta arroja posicionamientos de la opinión pública muy cercanos a los acontecimientos de la realidad, en especial en lo que se refiere a los apoyos en salud y vacunas que la región recibió durante la pandemia.

Democracia y modelos de desarrollo para América Latina

En América Latina la democracia es identificada principalmente con las naciones del Atlántico Norte, al tiempo que Rusia y China son consideradas más cercanas a regímenes no democráticos (Mapa 2). En concreto, en una escala en la que 10 es el valor asignado a una democracia plena, Estados Unidos, Francia y Alemania se ubican muy cerca del valor 8, lo que puede asimilarse a una democracia plena con imperfecciones. Por su parte, Rusia no es vista como un autoritarismo neto pero sí se coloca por debajo del punto medio de la escala (5,5)⁹. Por último, China, con sus 4 puntos de promedio, no es vista como un autoritarismo total pero sí con varios de los rasgos más salientes de este tipo de régimen político.

9. Cabe recordar que el relevamiento fue anterior a la invasión de Rusia a Ucrania y, en ese momento, Rusia ya no calificaba como una democracia plena.

Mapa 2. La democracia en diversos países



En una escala de 1 a 10, donde 1 es “no es una democracia” y 10 es “una democracia plena” ¿Dónde ubicaría Ud. a cada uno de los siguientes países? (Promedio) Fuente: Encuesta Especial Latinobarómetro, 2021.

El cuadro 1 sistematiza las valoraciones de los encuestados sobre las democracias de sus respectivos países y divide a la población en tres categorías: quienes asignan una valoración baja a su propio régimen (entre uno y tres puntos), quienes le dan una puntuación media (cuatro a seis) y quienes le otorgan una puntuación alta (siete a diez). Los regímenes políticos mejor autovalorados son los de Costa Rica y Uruguay, seguidos por los de Argentina, Chile, Brasil y México. Se ubican en un tercer escalón Colombia, Guatemala y Bolivia. Por último, Venezuela consigue un nivel similar al de China.

Es interesante puntualizar que los costarricenses y los uruguayos tienen una valoración muy similar de sus propios regímenes políticos (8,2 y 8,8 respectivamente), que es incluso levemente superior a la valoración que tienen los latinoamericanos sobre los regímenes de Estados Unidos y Francia (7,7 en ambos casos, como consta en el Mapa 2).

El análisis de la opinión pública latinoamericana sobre los regímenes políticos de los países occidentales y los de los países de la región arroja que los valores son, en general, muy cercanos y corresponden a democracias. Debe notarse, no obstante, que el clivaje Democracia vs. Autoritarismo no es el único utilizado en la región puesto que, como se vio, los latinoamericanos muestran pragmatismo a la hora de elegir socios en los más variados temas y al valorar los beneficios de la inversión extranjera.

En este punto aparecen las opiniones sobre la tercera de las variables domésticas realzadas por el Realismo Neoclásico en sus análisis: las instituciones nacionales. Como se puede apreciar, la democracia es valorada en gran parte de los países de la región pero esa valoración (positiva, neutra o negativa) de los regímenes políticos de otros países no opera como obstáculo para establecer un buen relacionamiento con ellos e incluso considerarlos buenos socios en diversos planos. Como se ve, las valoraciones de la opinión pública los regímenes políticos no distan significativamente de las que realizan los especialistas en la materia (Nord et al., 2024).

Cuadro 1. La valoración de la democracia en cada país

Países	Valores 1 a 3	Valores 4 a 6	Valores 7 a 10	NS/NR	Promedio
Argentina	15	26	56	3	6,7
Bolivia	45	31	23	1	4,2
Brasil	14	28	48	10	6,4
Colombia	38	29	29	4	4,7
Costa Rica	5	14	79	2	8,2
Chile	17	31	49	3	6,3
Guatemala	34	34	27	5	4,7
México	21	34	42	3	5,7
Uruguay	3	9	87	1	8,8
Venezuela	74	11	12	3	2,6

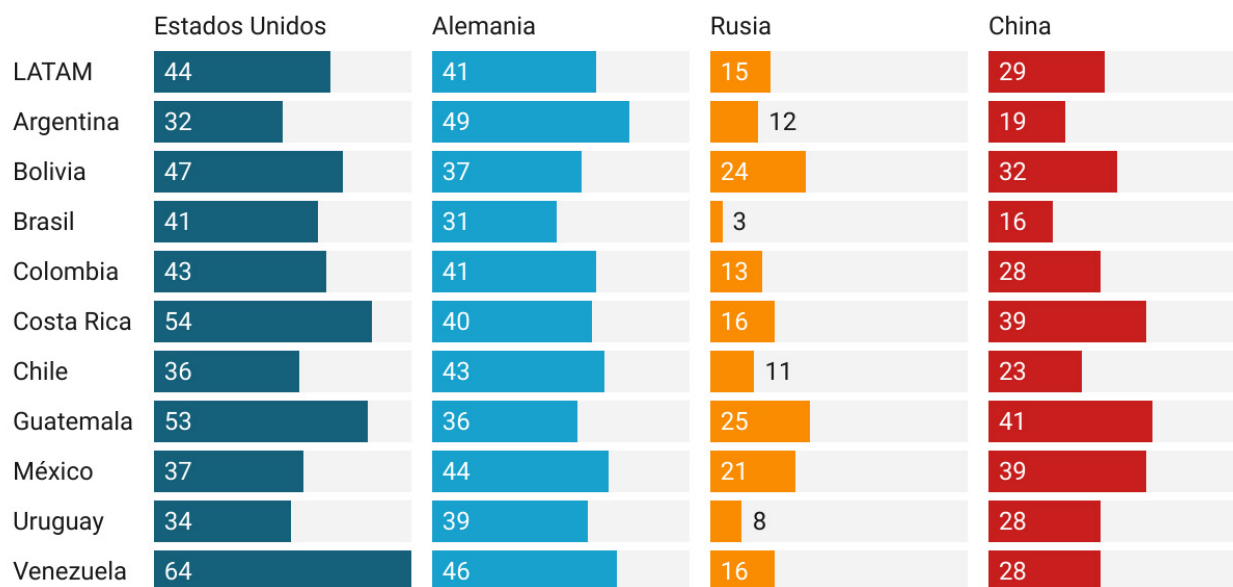
En una escala de 1 a 10, donde 1 es “no es una democracia” y 10 es “una democracia plena”, ¿dónde ubicaría a su país? Fuente: Encuesta Especial Latinobarómetro, 2021.

En forma complementaria a la valoración del régimen político cabe preguntarse qué países sirven de modelo de desarrollo para la región. El gráfico 6 muestra a Estados Unidos como un modelo deseable para casi la mitad de los latinoamericanos, Alemania para dos de cada cinco encuestados y China, al igual que Japón, para tres de cada diez. Estos cuatro países se posicionan a la cabeza de este ranking de modelo de desarrollo.

Cuando se desagrega la información por países se observa que Brasil, Bolivia, Costa Rica, Guatemala y Venezuela consideran a Estados Unidos como el principal modelo de desarrollo. Colombia ubica en esa posición tanto a Estados Unidos como a Alemania. Argentina, Chile, México y Uruguay sitúan a Alemania en el lugar más destacado, mientras que el modelo de desarrollo con amplio apoyo (dos quintos de los entrevistados) es China en Costa Rica, Guatemala y México. En otras palabras, los latinoamericanos están lejos de la unanimidad en cuanto al modelo de desarrollo deseable. Nuevamente Estados Unidos no es el único referente en la región y compite con Alemania, Japón y China.

En este punto aparece la cuarta variable doméstica considerada por el Realismo Neoclásico: la relación entre Estado y Sociedad. Buena parte de las sociedades latinoamericanas prefieren el modelo de desarrollo representado por Estados Unidos, en el mismo nivel otros manifiestan su preferencia por el modelo alemán -asociado al Estado de Bienestar- y una proporción menor se inclina por el modelo chino de Estado poderoso. Las preferencias en la región miran al Norte, sean los modelos anglosajones, los europeos continentales -parte medular del Norte 1 (Hirst et al, 2024) o las ahora pujantes economías asiáticas (China como caso notorio, núcleo del Norte 2 para los autores referidos).

Gráfica 6. Modelos de desarrollo según país



Pensando en el futuro, ¿cuáles países cree usted que serían un buen modelo de desarrollo para su país? (%) Fuente: Encuesta Especial Latinobarómetro, 2021.

Autonomía relativa de la Unión Europea e importancia internacional futura de América Latina

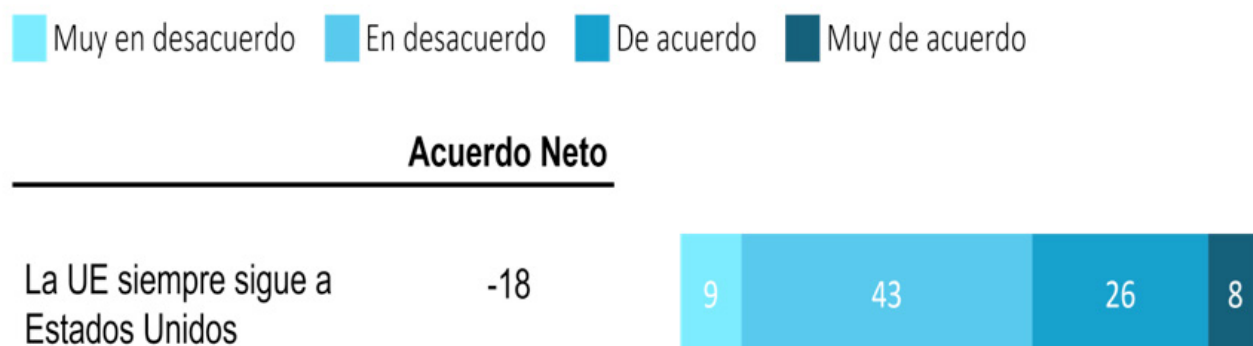
¿Cómo visualizan los latinoamericanos la relación de Estados Unidos con la Unión Europea?, ¿en qué medida consideran que son socios con asimetrías tan importantes que llevan a la subordinación de la segunda respecto al primero? Los datos de la encuesta muestran con claridad que antes de la invasión de Rusia a Ucrania, la mayoría absoluta de los latinoamericanos opinaba que la Unión Europea actuaba con autonomía respecto a Estados Unidos (gráfica 7).

Esta percepción de autonomía relativa es clave a la hora de catalogar a la Unión Europea como un actor diferenciado de Estados Unidos en el sistema internacional y subraya que, en la tercera década del siglo XXI, el juego mundial no puede ser pensado exclusivamente como una confrontación sino-americana porque también participan en él otros actores del sistema mundial. Los acontecimientos recientes en torno a la guerra de Ucrania abren la interrogante sobre cuánto de dicha autonomía se ha incrementado, mantenido o disminuido con el conflicto.

Ahora bien, las preferencias de los latinoamericanos por la Unión Europea o China como socios refieren a varios temas (gráfica 5). Los cambios geopolíticos generados por la guerra de Ucrania en Europa y la convergencia de políticas entre estadounidenses y europeos en el seno de la OTAN, podrían conducir a una merma de los juicios mayoritarios de los latinoamericanos sobre la autonomía estratégica de la Unión Europea. Concomitantemente, la guerra también ha puesto de manifiesto la relevancia de otros actores a nivel mundial: China, Rusia, India e incluso Brasil. Por lo anterior, la idea de una supremacía estadounidense indiscutida, parece estar desvaneciéndose gradualmente.

Aquí aparece con claridad en la opinión pública latinoamericana la cuestión de la autonomía estratégica de la Unión Europea respecto a Estados Unidos como hegemon de Occidente. Dichas opiniones son congruentes con lo planteado por Layne (2018, pp. 94-99) respecto al regreso de las grandes potencias como visión prevaleciente de académicos y tomadores de decisión hoy.

Gráfica 7. Nivel de autonomía estratégica de la UE

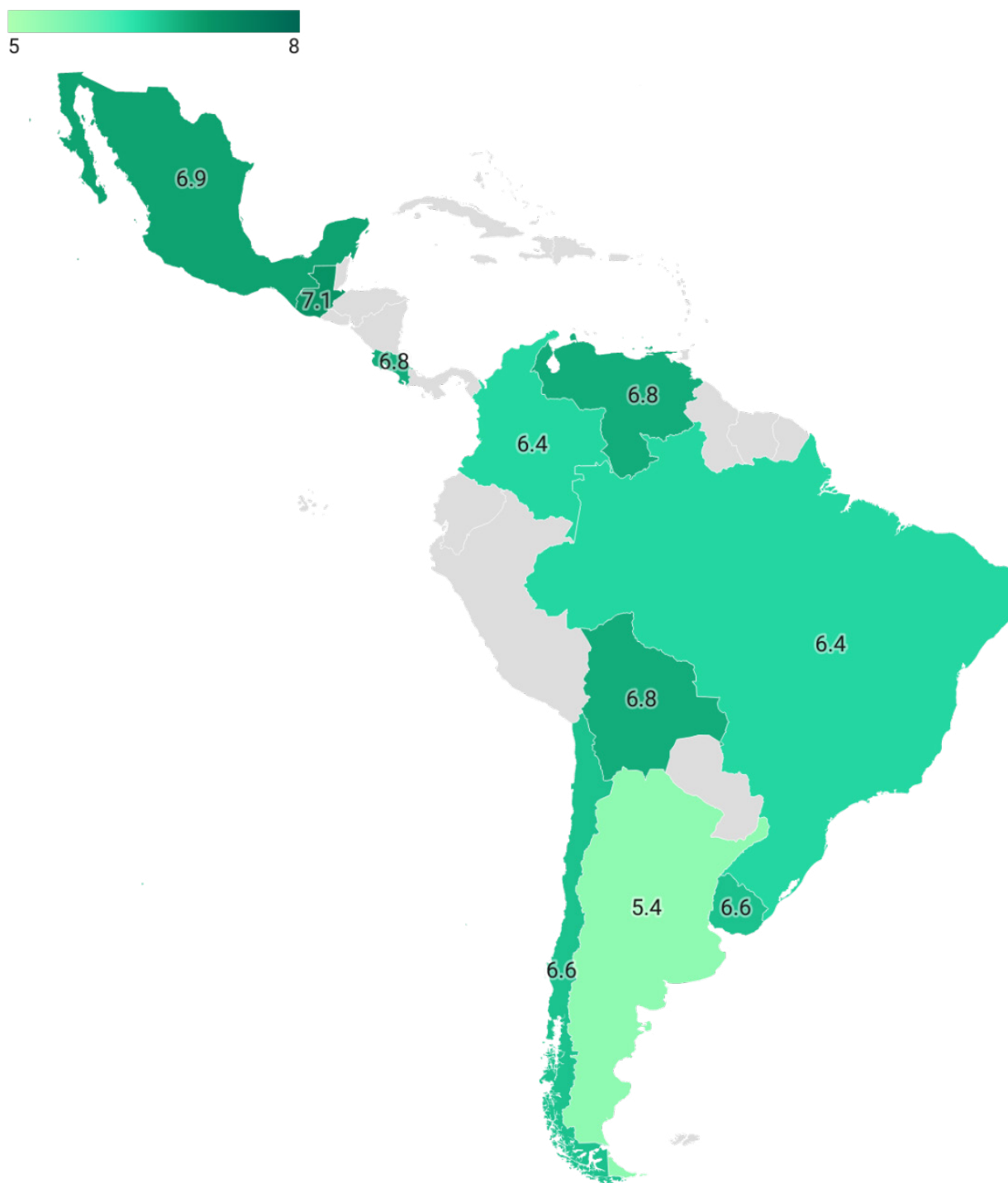


Quisiera que me diga, si está muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo, o muy en desacuerdo con la siguiente frase: "La UE siempre sigue a Estados Unidos" (%)
Fuente: Encuesta Especial Latinobarómetro, 2021.

Por último, ¿qué importancia le atribuyen los latinoamericanos a su región?, ¿consideran que podría operar como un actor relevante en el orden internacional emergente? La encuesta muestra que los encuestados asignan a América Latina una importancia media en el mundo (en promedio, 6.6 puntos en 10), la ven como un actor internacional de relativo realce. A diferencia de otros rubros, esta percepción sobre el peso de Latinoamérica en el sistema internacional varía poco entre países: los más optimistas son los mexicanos y guatemaltecos y los más pesimistas los argentinos (Mapa 3). Esto permite pensar que América Latina podría constituirse en un actor medianamente relevante del sistema si se consolidara un multipolarismo extendido en el que las regiones operaran como jugadores globales en el sistema internacional bajo la condición de que la región lograra superar su actual fragmentación.

Finalmente, cabe señalar que la percepción de población sobre la importancia futura de la región es totalmente congruente con la visión de los gobiernos, de acuerdo a lo consignado por Molano y Briceño (2022, p. 39).

Gráfica 8. Importancia mundial de América Latina en los próximos 5 años



Pensando en los próximos 5 años ¿qué tanta importancia cree que tendrá América Latina en el mundo? En una escala donde 1 es "nada de importancia" y 10 "tendrá una gran importancia" (%) Fuente: Encuesta Especial Latinobarómetro, 2021.

Conclusiones

El artículo subraya que la opinión pública latinoamericana más educada percibe con claridad tres transformaciones del sistema internacional: las dudas sobre la hegemonía mundial estadounidense -o al menos sobre su declive-, la irrupción de China a nivel global y regional, y la presencia en la región de otros actores internacionales relevantes en el concierto mundial.

Para los latinoamericanos la hegemonía de Estados Unidos en todos los planos es cosa del pasado. La visión del sistema internacional post-disolución de la Unión Soviética parece estar diluyéndose; de acuerdo a los datos de opinión pública hay algunos indicios de que el mundo es percibido como bipolar y otros que apuntan a un multipolarismo emergente.

China es un fuerte competidor de Estados Unidos a nivel global pero no lo ha desplazado ni en el mundo ni en América Latina. El liderazgo de las grandes potencias depende de los temas de los que se trate. Estados Unidos lidera en los temas “duros” o de “alta política”, militar, seguridad -narcotráfico- y compite con China en el plano económico. China es percibida a la cabeza en los temas vinculados a las ciencias y las tecnologías digitales. La Unión Europea es un actor diferenciado de Estados Unidos para la mayoría de los latinoamericanos pero sus ámbitos de acción y preponderancia son acotados a temas sociales, políticos, culturales y ambientales. En términos de Hirst et al (2024) estamos en presencia de un “orden no hegemónico” en el mundo y la opinión pública latinoamericana parece percibirlo.

Las relaciones con los tres polos de poder son percibidas como buenas, aunque la influencia económica y las inversiones son una disputa sino-estadounidense.

En lo que tiene que ver con la democracia las evaluaciones con claras: los países nortatlánticos son valorados como los más democráticos, en niveles similares a la autopercepción que los latinoamericanos tienen de los regímenes políticos de sus propios países. Venezuela es la excepción porque es evaluada en forma parecida a China y Rusia.

Los modelos de desarrollo más destacados son el estadounidense y el alemán, seguidos por el chino y el japonés. Esto muestra que, en materia de desarrollo, los países asiáticos pueden perfilarse como modelos a tener en cuenta, más allá de las diferencias culturales –aun cuando el régimen político chino sea catalogado como autoritario.

A lo largo de este texto se ha hecho hincapié en cuatro variables domésticas clave para el Realismo Neoclásico y se ha planteado cómo las configuraciones de la opinión pública latinoamericana pueden amortiguar o amplificar las variables externas –sean regionales y/o internacionales- que operan sobre la política internacional de los países de la región.

A futuro una posible línea de investigación a desarrollar surgirá de la segunda encuesta especial sobre temas internacionales que será realizada por el Latinobarómetro luego de la finalización de la guerra en Ucrania, probablemente sobre fines de este lustro. Contar con dos encuestas permitirá un análisis intertemporal que retrate las percepciones de los latinoamericanos sobre las continuidades, ajustes y cambios del orden mundial.

Bibliografía

- Bremmer, Ian. **Every Nation for Itself. Winners and Losers in a G-Zero World**, Nueva York: Penguin. 2012.
- Bianculli, Andrea C. **Politicization and Regional Integration in Latin America: Implications for EU–MERCOSUR Negotiations?** Barcelona: Institut Barcelona d’Estudis Internacionals. 2020.
- Caetano, Gerardo et al. Liderazgos y regionalismos en las relaciones internacionales latinoamericanas, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 121, Barcelona. Pág. 181-207. 2019.
- Doshi, Rush. **The Long Game. China’s grand strategy to displace american order**. New York: Oxford University Press. 2021.
- Feliú, Pedro; López Burian, Camilo y Urdinez, Francisco. Legislative Behavior, Mass Media, and Foreign Policy Making: The Case of Paraguay. *Latin American Research Review*, Published online by Cambridge University Press. 2023.
- Gardini, Gian Luca y Tavares de Almeida, María Hermínia. **Foreign Policy responses to the rise of Brasil. Balancing Power in Emerging State** Nueva York: Palgrave Macmillan. 2016.
- González, Guadalupe. **(Co)Bulding a strategic agenda for the Americas**, <https://americas-tiempos-adversos.colmex.mx/agenda-estrategica/> Ciudad de México: El Colegio de México, A.C. 2023.
- González, Guadalupe et al. Cómo América Latina ve a Europa, en *Revista NUSO*, Buenos Aires, Pág. 1-7. <https://nuso.org/articulo/como-AL-ve-a-europa/> 2022.
- González, Guadalupe et al. Afganistán y América Latina frente a la primacía desafiada de Estados Unidos, en *Revista NUSO*, Buenos Aires. 2021a.
- González, Guadalupe et al. Critical juncture, power transition and Latin American vacuum, en *Revista NUSO*, Buenos Aires, Special Publication. 2021b.
- González Sarro, Iván. Veinte años de relaciones estratégicas de la Unión Europea con América Latina y el Caribe (1999-2019): Análisis de la evolución de sus “tres pilares fundamentales. *Foro Internacional* (FI), LX, 2020, núm. 3, cuad. 241, 1121-1167. 2020.
- Haider, Wolfgang y Clemente, Isabel. **Revisiting bi-regional relations: The EU-Latin American dialogue and diversification of interregional cooperation**. Hamburgo: EU-LAC Foundation. 2020.
- Hirst, Mónica; Russell, Roberto; Sanjuan, Ana María y Tokatlían y Juan Gabriel. América Latina y el Sur Global en tiempos sin hegemonías. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n.º 136 (abril de 2024), pp. 133-156. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2024.136.1.133. 2024.
- Johnson, Gregg y Lin, Zhimin. Does China’s Rise influence anti-Americanism? Evidence from Colombia. *Revista Latinoamericana De Opinión Pública*, 12(1), 69–91. <https://doi.org/10.14201/rlp.31137>. 2023.
- Johnston, Alastair Iain y Shen, Mingming. **Perception misperception american and chinese views of the other**. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace. Publications Department. 2015.
- Layne, Christopher. The US–Chinese power shift and the end of the Pax Americana. *International Affairs*. Nueva York: Oxford University Press. 2018.
- Layne, Christopher. Coming Storms. The Return of Great-Power War. *Foreign Affair*. 2020.
- Lobell, Steven E.; Ripsman, Norrin M. y Taliaferro, Jeffrey W. **Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy**. Cambridge: Cambridge University Press. 2009.
- López Varas, Miguel Ángel. El interés de los latinoamericanos por los asuntos internacionales. *Revista Latinoamericana De Opinión Pública*, 10(1), 165–178. <https://doi.org/10.14201/rlp.22922>. 2021.
- Mankoff, Jeffrey. **Empires of Eurasia. How Imperial Legacies Shape International Security**, New Haven y Londres: Yale University Press. 2022.
- Martínez Hernández, Aldo; Adrián y Zapata, Sandra. El alineamiento político de los países latinoamericanos ante la influencia hegemónica de Estados Unidos y la potencia emergente de China: un análisis desde el realismo. En Raúl Salgado Espinoza (coord.). **Análisis de Política Exterior desde América Latina: Enfoques, Diseños metodológicos y Casos**. Quito: FLACSO Ecuador. 2023.

Mearsheimer, John. **The Tragedy of Great Power Politics**, New York: W.W. Norton & Company. 2001.

Mearsheimer, John J. The Inevitable Rivalry America, China, and the Tragedy of Great-Power Politics. **Foreign Affairs**. 2021.

Molano Cruz, Giovanni y Briceño Ruiz, José. **El regionalismo en América Latina después de la post-hegemonía**, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe-UNAM, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales-UNAL. México. 2022.

Nord, Marina, Martin Lundstedt, David Altman, Fabio Angiolillo, Cecilia Borella, Tiago Fernandes, Lisa Gastaldi, Ana Good God, Natalia Natsika, and Staffan I. Lindberg. **Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot**. University of Gothenburg: V-Dem Institute. 2024. Disponible en <https://www.v-dem.net/publications/democracy-reports>

O’Keefe, Thomas Andrew. The Inter-American System in an Era of Declining United States Hegemony. New York: Middle Atlantic. **Review of Latin American Studies**, 2020 Vol. 4, No. 2, 194-212. 2020.

Onuki, Janina; Mouron, Fernando y Urdinez, Francisco. Latin American Perceptions of Regional Identity and Leadership in Comparative Perspective. San Pablo: **Contexto Internacional**. 2016.

Quispe-Remón, Florabel. Las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones: los tratados de libre comercio. **Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo/ Iberoamerican Journal of Development Studies**, Volumen 9, número 2. 2020.

Regueiro Bello y Marin Suárez, Claudia. La perspectiva estadounidense sobre China como rival estratégico en Merino, Gabriel Esteban; Regueiro Bello, Lourdes e Iglecias, Wagner Tadeu (Editores). **China y el nuevo mapa del poder mundial. Una perspectiva desde América Latina**. Buenos Aires: CLACSO. 2022.

Ripsman, N., Taliaferro, J., y Lobell, S. **Neoclassical Realist Theory of International Politics**. Oxford: Oxford University Press. 2016.

Rosales, Osvaldo. **Economía y geopolítica en América Latina: la urgencia de estrechar vínculos con la Unión Europea**. Madrid: Fundación Carolina. 2020.

Rose, Guideon. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. En **World Politics**. Washington, DC: The Johns Hopkins University Press. 1998.

Sanahuja, José Antonio. América Latina y la Unión Europea: agendas sociales frente a pugnas geopolíticas. pp. 301-316, en Wolf Grabendorff y Andrés Serbin (Editores). **Los Actores Globales y el (re)descubrimiento de América Latina**. Barcelona: Icaria Editorial. 2020.

Schweller, Randall. The Progressiveness of Neoclassical Realism en Colin Elman and Mirian Fendius Elman (Editores). **Progress in International Relation Theory: Appraising the Field** Cambridge Mass: MIT Press, 2003.

Szilágyi, István. The European Union and Latin America: A Bi-regional Strategic Alliance. **History Research**. Vol. 8, No. 2, 2020, pp. 33-47. 2020.

Tussie, Diana. La reconfiguración global: Su capítulo en vivo para América Latina en Josette Altmann Borbón (editor). **América Latina frente a la reconfiguración global**, San José de Costa Rica: FLACSO. 2019.

Urdinez, Francisco. They own our country! voter reaction to anti-China rhetoric: The case of the presidential election in Brazil in 2018. Santiago de Chile: **Electoral Studies** 86. journal. homepage: www.elsevier.com/locate/electstud. 2023.

van Klaveren, Alberto. América Latina y Europa: ¿queda algo de una relación estratégica? pp. 285-300, en Wolf Grabendorff y Andrés Serbin (Editores). **Los Actores Globales y el (re)descubrimiento de América Latina** Barcelona: Icaria Editorial. 2020.

Waltz, Kenneth. **Teoría de la política internacional**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. 1988.



Más allá de lo técnico: Explorando la dimensión política de la función contracíclica del financiamiento del desarrollo

Beyond the technical: Exploring the political dimension of the counter-cyclical role of development finance

Além do técnico: explorando a dimensão política do papel anticíclico do financiamento do desenvolvimento

Pablo Hidalgo-Romero

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2023v11n2p90-112

Recebido em: 26 de junho de 2023

Aceito em: 02 de maio de 2024

RESUMEN

Una de las funciones de los bancos regionales de desarrollo (BRD) es brindar recursos durante crisis económicas mediante financiamiento contracíclico (FCC) para mitigar sus efectos negativos. Se ha posicionado la idea de que los BRD son instituciones apolíticas, imparciales y que actúan de forma estrictamente técnica. El abordaje académico del FCC se ha realizado principalmente desde un enfoque técnico. Las investigaciones que analizan la interacción de lo técnico con lo político son escasas y las principales contribuciones realizadas desde la economía política global estudian al FCC de forma tangencial. Por lo tanto, existe una gran oportunidad para realizar aportes que discutan y analicen esta función de los BRD y su vínculo con el desarrollo de los países. Esta investigación examina al FCC aprobado por el BID para países de Sudamérica durante la pandemia del COVID-19, mediante análisis estadístico y análisis de correspondencias múltiples. Los resultados sugieren que países con orientación de derecha recibieron financiamiento condicionados a reformas de tipo neoliberal, en contraste, países de “izquierda” recibieron financiamiento para inversión y contención de la crisis únicamente con condiciones financieras, en consecuencia, se demuestra que los factores políticos son determinantes para activar la función contracíclica de los BRD.

Palabras clave: financiamiento contracíclico, financiamiento del desarrollo, poder, reformas neoliberales. Códigos JEL: F34, F40, F50, F53, F59

ABSTRACT

One of the functions of regional development banks (RDB) is to provide resources during economic crises through countercyclical financing (CCF) to mitigate their negative effects. The idea has been established that RDBs are apolitical and impartial institutions that act strictly on technical grounds. The academic approach to CCF has primarily been conducted from a technical perspective. Research

examining the interaction of the technical and political aspects is limited, and the main contributions made from the global political economy tangentially study CCF. This research examines the CCF approved by the Inter-American Development Bank for South American countries during the COVID-19 pandemic through statistical and multiple correspondence analyses. The results suggest that right-leaning countries received funding conditioned on neoliberal-type reforms. In contrast, left-leaning countries received funding for investment and crisis containment solely with financial conditions. Consequently, it is demonstrated that political factors are crucial in activating the countercyclical function of the BRD.

Keywords: Counter-cyclical financing, development financing, power, neoliberal reforms.

RESUMO

Uma das funções dos bancos regionais de desenvolvimento (BRD) é fornecer recursos durante crises econômicas por meio de financiamento contracíclico (FCC) para mitigar seus efeitos negativos. Estabeleceu-se a ideia de que os BRDs são instituições apolíticas e imparciais que agem estritamente com base técnica. A abordagem acadêmica do FCC tem sido principalmente conduzida a partir de uma perspectiva técnica. A pesquisa que examina a interação dos aspectos técnicos e políticos é limitada, e as principais contribuições feitas a partir da economia política global estudam tangencialmente o FCC. Esta pesquisa examina o FCC aprovado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento para países sul-americanos durante a pandemia de COVID-19 por meio de análises estatísticas e de correspondência múltipla. Os resultados sugerem que países com orientação de direita receberam financiamento condicionado a reformas de tipo neoliberal. Em contraste, países com orientação de esquerda receberam financiamento para investimento e contenção da crise apenas com condições financeiras. Consequentemente, é demonstrado que os fatores políticos são cruciais para ativar a função contracíclica dos BRDs.

Palavras-chave: Financiamento contracíclico, financiamento do desenvolvimento, poder, reformas neoliberais.

Introducción

Las crisis económicas constituyen periodos donde las economías del Sur Global, caracterizadas por ser frágiles y rezagadas, enfrentan grandes desafíos. En este contexto, los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) y los bancos regionales de desarrollo (BRD) emergen como actores potencialmente idóneos para ofrecer apoyo contracíclico a través de la provisión de recursos financieros, asistencia técnica y transferencia de conocimientos (VIVARES, 2013). Sin embargo, existen una serie de restricciones que limitan el mandato contracíclico de estas instituciones como puede ser su calificación crediticia (CASH, 2022) o su alineación política (KILBY, 2013a), esto provoca que quien requiere de mayor financiamiento no siempre es quien más lo obtiene (HIDALGO-ROMERO, 2022).

Estas instituciones proporcionan financiamiento de tres formas: mediante garantía soberana, destinada a enfrentar problemas estructurales mediante préstamos programáticos [~]basados en el cumplimiento de metas; mediante financiamiento de proyectos de inversión en sectores clave del desarrollo; y mediante financiamiento “no soberano” dirigido a

empresas privadas. La condicionalidad asociada a cada una de estas formas es distinta y es un elemento clave que permite explorar la relación de poder entre el Estado con los BRD/BMD (JOSEPH, 2000).

La literatura sobre financiamiento del desarrollo, políticas de ajuste estructural y condicionalidad ha sido abundante (COELHO, 2002; JOSEPH, 2000; STANLEY; FERNÁNDEZ, 2018), aunque los análisis sobre financiamiento contracíclico (FCC), de manera específica, son escasos (MOLINARI; PATRUCCHI, 2020). Usualmente este tema se ha abordado desde una perspectiva técnica (AVELLÁN *et al.*, 2022; AVELLÁN; GALINDO, 2018) y los análisis desde el campo de la EPG han sido poco frecuentes (HUMPHREY, 2017; VACA HERNÁNDEZ, 2022). Finalmente, los estudios previos se centraron en analizar la crisis financiera de 2008 (BABB, 2009; HELLEINER, 2011), menos comunes son los análisis sobre el FCC durante la crisis del COVID-19. En consecuencia, esta investigación contribuye a llenar esta brecha en la literatura.

El objetivo de esta investigación es examinar la relación entre el tipo de financiamiento aprobado por el BID y la orientación política del gobierno receptor durante la pandemia del COVID-19. En definitiva, se busca responder a la pregunta de cómo influye la orientación política del gobierno receptor en el tipo del financiamiento del BID considerando su condicionalidad asociada.

La hipótesis que dirige este estudio plantea que los países dispuestos a sacrificar su autonomía y que siguen una perspectiva neoliberal de desarrollo tendrán una mayor inclinación a buscar recursos de desembolso rápido, como los “préstamos basados en políticas” (PBL), en contraste, con aquellos países que siguen una orientación política divergente. Por lo tanto, se anticipa que los primeros recibirán una mayor cantidad de recursos de manera más rápida en comparación con los segundos, lo que les conferirá una capacidad superior para afrontar las crisis en cuestión.

Para estructurar esta investigación, se seguirá este esquema: primero, se abordará la discusión sobre economía política global y el financiamiento del desarrollo y contracíclico. Posteriormente, se expondrán los materiales y métodos empleados. Luego, se expondrán los resultados obtenidos mediante los distintos métodos estadísticos utilizados. Seguidamente, se discutirán los hallazgos sobre el FCC en el marco de la crisis económica provocada por el COVID-19. Por último, se expondrán las conclusiones derivadas de la investigación.

Salvavidas financiero: El poder del financiamiento contracíclico (FCC) en el desarrollo económico

Economía política global

El campo de la economía política global (EPG) sostiene que lo político y lo económico no pueden estudiarse de forma separada, sino que se encuentran altamente interconectados y para estudiar a lo primero es necesario considerar a lo segundo y viceversa (COELHO, 2002). Asimismo, como un campo plural de investigación toma conceptos de diferentes

tradiciones teóricas generadas en el Sur Global para explicar su realidad político-económica. Busca determinar quién gana y quién pierde, de qué manera y en qué momento dentro de las interacciones entre los mercados, Estados e instituciones financieras internacionales (entre ellos los BRD) y diseccionar las relaciones de poder configuradas en dicho contexto (QUILICONI, 2022).

Este campo es ecléctico ya que aglutina una gran cantidad de aportes que provienen de diversas tradiciones teóricas tanto a nivel epistemológico como ontológico (SIL; KATZENSTEIN, 2011). Es crítico, ya que deconstruye la realidad para explicar cómo y por qué suceden como suceden los eventos, y, finalmente, es heterodoxo puesto que valora otro tipo de métodos además de los métodos tradicionales positivistas (TUSSIE, 2020).

Además, propone varias líneas de investigación que atraviesan conceptos importantes como desarrollo y conflicto, tanto a nivel nacional como internacional, así como globalización y transiciones de poder (COHEN, 2019). Asimismo, examina las fuentes de poder político y sus diferentes usos para fines económicos, lo cual es clave para comprender la relación de financiamiento entre los estados y los BMD/BRD, ya que, las finanzas no están directamente relacionadas con la producción y han adquirido autonomía como un poder independiente que controla la economía real de manera autocrática (COX, 1994). Y dada la interdependencia inherente en las dinámicas cambiantes del mercado, es crucial considerar cómo este tipo de instituciones influyen en la política estatal (UNDERHILL, 2000).

Las crisis económicas generan una reorganización del poder financiero, aumentando la necesidad de financiamiento. Este escenario dificulta la satisfacción de la demanda de recursos por parte de los prestatarios, lo que incide negativamente en su evaluación de riesgo y limita su capacidad para actuar de manera contracíclica conforme a su mandato institucional (MOLINARI; PATRUCCHI, 2020). Sin embargo, este escenario no implica que todos los países sean rechazados en la obtención de recursos financieros; aquí es donde la EPG juega un papel fundamental al explicar los factores que determinan la asignación de recursos financieros a algunos solicitantes y no a otros.

Por otra parte, la distribución de poder es un concepto central en este campo, la cual es determinada por las posiciones de los países dentro de las estructuras globales (WINECOFF, 2020). No obstante, las crisis tienen la capacidad de redistribuir el poder entre los actores, modificar su posición en la estructura y orientar su modelo de desarrollo hacia un determinado paradigma (DECIANCIO; QUILICONI, 2020).

Relacionado a lo anterior, emerge el concepto de “poder estructural” el cual se refiere a la capacidad de un actor de moldear y configurar la estructura en la cual operan los otros actores (STRANGE, 1988), donde los BRD son parte de un complejo de instituciones que son capaces de alterar y escribir las reglas del financiamiento del desarrollo, entre ellas, la promoción de una agenda de reformas neoliberales (VIVARES, 2013).

En esta línea, Winecoff (2020) examina este concepto y destaca que la posición dominante de Estados Unidos en el sistema se mantendrá a largo plazo, incluyendo su influencia sobre los BRD como herramientas

de ejercicio del poder. Así, los países periféricos podrían modificar su posición en el sistema debido a las crisis, aunque es poco probable que se desplacen hacia el centro. En contraste, Helleiner y Wang (2018) señalan que este poder está siendo desafiado por países con una posición significativa en la estructura, como los BRICS.

Para poder entender la dinámica de la relación de financiamiento Estado-BRD es oportuno utilizar el concepto de *financial statecraft* (FS), el cual se refiere a:

[...] el uso, por parte de los gobiernos de los Estados soberanos, de palancas nacionales de influencia directa e indirecta sobre los activos financieros, los mercados y los actores con el fin de lograr objetivos de política exterior más amplios [...] (ARMIJO; KATADA, 2014, p. 18).

Las autoras Armijo y Katada (2014) plantean dos tipos de FS. El primero, es ofensivo, donde un Estado puede aprovechar su poder financiero, o incluso geopolítico, para imponer su voluntad y/o condicionar el comportamiento de otro Estado. Esto puede ser complementado con la noción de asimetrías de poder de Coelho (2002) quien sostiene que son espacios producidos conforme los intereses de quienes disputan o dominan en el plano económico y político y para ello hacen uso de los instrumentos que disponen.

El segundo es defensivo, donde países con menor poder relativo pueden utilizar ciertas estrategias para sacar ventajas negociadoras de la relación financiera asimétrica (LABAQUI, 2014) o, al menos, son capaces de minimizar los costos derivados de la misma (HIDALGO-ROMERO, 2022).

Un objetivo central del FS, para los países prestatarios, es mantener la autonomía en su política económica alejado de la influencia de grandes instituciones financieras (KATADA; SOHN, 2014). Esta puede alcanzarse mediante diversas estrategias como la creación de instituciones alternativas como las propuestas por los BRICS (ARMIJO; KATADA, 2017) sistemas de pago alejados del dólar (NÖLKE, 2022), o un proceso de regionalismo financiero (IKENBERRY; LIM, 2017)

Por otra parte, en cuanto a la literatura sobre condicionalidad del financiamiento, un grupo de autores señalan que estas instituciones brindan financiamiento y exigen cierta condicionalidad de forma consensuada donde el desarrollo de la negociación es principalmente de orden técnico (GOLD, 1983; HUMPHREY; MICHAELOWA, 2013).

En contraste, otro grupo aborda el tema desde la EPG. Este grupo sostiene que las decisiones de las instituciones financieras internacionales se encuentran fuertemente influidas por criterios políticos (KILBY, 2013b), donde un elemento fundamental para entender dichas decisiones se encuentra en la orientación política que tienen los Estados (HAGGARD; KAUFMAN, 2018), misma que debe ser cercana con EE.UU, al momento de ser evaluados. (BABB, 2003, 2009; MOMANI, 2004)

Un tercer grupo destaca que, si bien los criterios de alineación política son determinantes, los Estados pueden sacar ventaja de la situación estructural, con lo cual, la imposición de medidas de forma vertical no siempre sucede y, de hecho, han habido casos en los cuales el financiamiento no necesariamente condiciona el actuar del Estado en otros espacios de interacción política internacional (OBYDENKOVA; RODRIGUES VIEIRA, 2020; STRAND; ZAPPILE, 2015).

Financiamiento del desarrollo y financiamiento contracíclico (FCC)

El Financiamiento del desarrollo es entendido como un “complejo de recursos asignados al mejoramiento de las estructuras y dinámicas socioeconómicas dentro de una entidad política específica” (STANLEY; FERNÁNDEZ, 2018, p. 101).

Este proceso es gestionado a nivel internacional por los BMD/BRD quienes proveen recursos financieros, técnicos y transferencia de conocimientos a sus prestatarios (OCAMPO, 2006). Esto presupone la existencia de un proceso de negociación entre el Estado con el BRD (NEMIÑA, 2013), o también llamado “diálogo político” (BIERSTEKER, 1990), en el cual intervienen aspectos económicos-financieros, como también, políticos. En este punto la discusión sobre el tamaño del estado es un punto central que expresa la naturaleza neoliberal de la condicionalidad asociada (BIERSTEKER, 1990).

En este contexto, el financiamiento contracíclico (FCC) hace parte de las funciones principales por las cuales fueron creados los BRD. De hecho, el FCC se manifiesta como la provisión de recursos financieros y técnicos por parte de estos bancos en momentos de alta incertidumbre buscando promover la estabilidad económica (CIPOLETTA; ABDO, 2021).

Las crisis económicas alteran las capacidades económicas de los Estados y limitan su rango de opciones políticas (HAGGARD; KAUFMAN, 2018). Esto tiene repercusiones en la oferta y demanda del financiamiento para sostener los procesos de desarrollo (ARMIJO; KATADA, 2017). En este sentido, el componente político que compone a esta función es clave para entender la conducta de estos actores en un contexto complejo.

Estudiar al FCC permite estudiar la dinámica de poder entre el Estado y los BRD dadas las restricciones de mercado señaladas previamente (KILBY, 2013a). En efecto, las crisis no golpean a todos por igual, países de renta baja podrían recibir mayor volumen de financiamiento, en comparación a países de renta media, aunque sus condicionalidades pueden ser muy distintas (CASH, 2022).

Los BRD han sido establecidos como ejecutores del rol de financiamiento contracíclico (CIPOLETTA; ABDO, 2021) donde su acción estratégica los ha convertido en un actor central para la recuperación económica y social siempre y cuando exista un plan de implementación de políticas contracíclicas por parte de los gobiernos (KAHLER, 1985).

El BID denomina al FCC como “financiamiento contingente”, cuyo fin es brindar apoyo inmediato para hacer frente a los efectos de una crisis económica potencial o real. No obstante, el FCC también puede expresarse de forma implícita con el nombre de “préstamos basados en políticas” (PBL) en instituciones como el BID o el Fondo Monetario Internacional (BABB, 2009). Estos préstamos se dan a países con problemas de presupuesto, aportando liquidez y con condiciones (usualmente neoliberales) para impulsar reformas en ciertos sectores económicos, acordados con anticipación (BABB, 2003). Además, la evidencia sugiere que los PBL del BID son otorgados con mayor facilidad cuando hay un programa activo con el FMI (AVELLÁN et al., 2022).

Finalmente, el FCC, dentro del marco del financiamiento del desarrollo, emerge como una herramienta fundamental para impulsar o

preservar los procesos de desarrollo de los países. Este enfoque conlleva condiciones de mercado o neoliberales y está influenciado tanto por variables económicas como por consideraciones políticas.

3. Materiales y métodos.....

3.1 Muestra utilizada

Esta investigación tiene un enfoque metodológico cuantitativo, con el propósito de explorar la relación entre distintas variables que intervienen en el proceso de financiamiento contracíclico proporcionado por el BID a los países de América Latina.

Para esto se ha considerado trabajar con 2 tipos de muestra, una muestra general y una submuestra específica. La primera muestra corresponde a todos los proyectos financiados por el BID desde 2020 a 2022, durante la irrupción de la pandemia del COVID-19 a todos los países de Sudamérica (excluyendo a Guyana y Surinam y Venezuela), donde dicha muestra contiene información de 130 proyectos que equivalen a 20.300 millones de dólares de financiamiento (BID, 2022).

Asimismo, se han tomado de la misma muestra general, los 41 proyectos con mayor monto de financiamiento aprobado por el BID en el mismo período. Estos proyectos corresponden a FCC cuyo objetivo principal ha sido mitigar los efectos de la crisis derivada de la pandemia del COVID-19¹. Es importante resaltar que esta submuestra representa a cerca del 75% del monto total de aprobación del BID durante este periodo.

Esta submuestra se compone de la siguiente manera como se evidencia en la tabla 1.

1. Esta base de datos se encuentra publicada en la web oficial del Banco Interamericano de Desarrollo en la sección de proyectos, la misma toma en cuenta los proyectos que han sido aprobados por el BID e implementados por los Estados de América Latina desde el año 2000 en adelante.

Tabla 1: Operaciones y monto financiado por el BID

País	Proyectos financiados entre 2020 y 2022	Monto financiado por país (MM USD)
Argentina	8	\$2.300
Bolivia	2	\$950
Brasil	5	\$2.430
Chile	4	\$1.400
Colombia	6	\$2.700
Ecuador	7	\$2.180
Paraguay	5	\$1.185
Perú	3	\$1.500
Uruguay	1	\$350
Total general	41	\$14.995

Fuente: Elaboración propia con base en la submuestra de 41 proyectos aprobados por el BID

Para la construcción de la base de datos fue necesario realizar un análisis documental proyecto por proyecto, es decir, se revisó la documentación de los 41 proyectos con mayor monto de financiamiento durante la crisis del COVID-19 para identificar sus particularidades y rescatar sus

variables principales. Estos proyectos proporcionan una base sólida para realizar generalizaciones confiables al concluir el estudio.

3.2 Métodos

Para analizar la información se empleó estadística descriptiva, útil para resaltar características relevantes de indicadores y una prueba chi-cuadrado para evaluar la relación entre financiamiento y orientación política en el FCC, que permita determinar la independencia o dependencia entre las variables (MOSES; KNUTSEN, 2012).

En segundo lugar, se realizó una caracterización a partir del Análisis de correspondencia simple (bivariado) y múltiple, en su variante, el *Joint Correspondence Analysis* (JCA), este método forma parte de la estadística exploratoria multivariable que, como su nombre lo indica, permite manejar un gran número de variables categóricas y resumirlas en dos dimensiones (BAZELEY, 2020) con el objetivo de resaltar el grado o profundidad de las relaciones entre las distintas variables cualitativas (PARRA, 1996).

Adicionalmente, este método busca resumir un espacio de propiedades generando nuevas variables-resumen denominadas factores (o ejes) que ponen en evidencia las diferencias entre los individuos en estudio de acuerdo con las combinaciones de las características que presentan (PARRA, 1996).

Para interpretar el gráfico que brinda este método, se deben tener en cuenta las asociaciones existentes. Las asociaciones positivas se describen mediante el posicionamiento cercano de los puntos en el espacio. En otras palabras, cuanto más próximos estén los puntos, mayor será su asociación o vínculo. Por otro lado, cuando los puntos se encuentran más alejados, indica una asociación negativa (BAZELEY, 2020).

3.3 Variables de estudio

Para analizar las diversas formas en como el financiamiento ha sido otorgado en el contexto de crisis se ha tomado en cuenta variables que se detallan en la tabla 2.

Tabla 2: Descripción de variables de análisis

Variable	Descripción	
Financiamiento	Monto de financiamiento otorgado por el BID durante los años 2020, 2021 y 2022 durante la crisis derivada de la pandemia del COVID-19	
Variable	Descripción	Categorías
Orientación política	Orientación política del gobierno receptor del financiamiento	"derecha-neoliberal"
		"izquierda"
		No definido
Sector productivo	Corresponde al sector productivo destinatario del financiamiento	Medio ambiente
		Exportaciones
		Migración
		Pobreza
		Salud
		Ciencia y tecnología
		Energía renovable
		Mercados financieros PYMES
		Negocios
		Política Fiscal
		Política Laboral
		Reforma modernización
		Seguridad social
		Infraestructura, agricultura y agua
Tipo de préstamo	Tipo de préstamo recibido por el Estado receptor del financiamiento	Préstamo basado en políticas (PBL)
		"contención de la crisis"
		Inversión
País	País que recibe el financiamiento del BID	Argentina
		Brasil
		Uruguay
		Chile
		Bolivia
		Paraguay
		Perú
		Ecuador
		Colombia

Fuente: Elaboración propia

En relación con la variable de "orientación política", se llevó a cabo un análisis del comportamiento de los países en lugar de basarse únicamente en su autodefinición. Por ejemplo, Lenín Moreno de Ecuador inicialmente se presentó como de "izquierda" pero durante su gobierno aplicó ajustes neoliberales. En el caso de Perú, debido a su inestabilidad política no fue posible clasificarlo de manera precisa. Por esa razón, se lo consideró "no definido" y se lo excluyó para garantizar precisión en el análisis.

Para mayor precisión se han establecido una serie de condiciones de comportamiento que permitan determinar su orientación política, tales como:

- La firma de una carta de intención con el FMI durante el periodo de gobierno y/o la aplicación de reformas estructurales.

- b) Firma de acuerdos de cooperación militar o estratégica del país con EE.UU
- c) Propuesta o implementación de una reforma tributaria de tipo neoliberal.
- d) Propuesta o implementación de medidas de austeridad fiscal de tipo neoliberal

La variable “sector productivo” indica la asignación de recursos aprobados por el BID, destacando sectores representativos para un análisis detallado de su distribución y uso en el financiamiento. Por su parte, la variable “país” está compuesta por todos los países de América del Sur con excepción de Guyana, Surinam y Venezuela y, para ciertos análisis Perú.

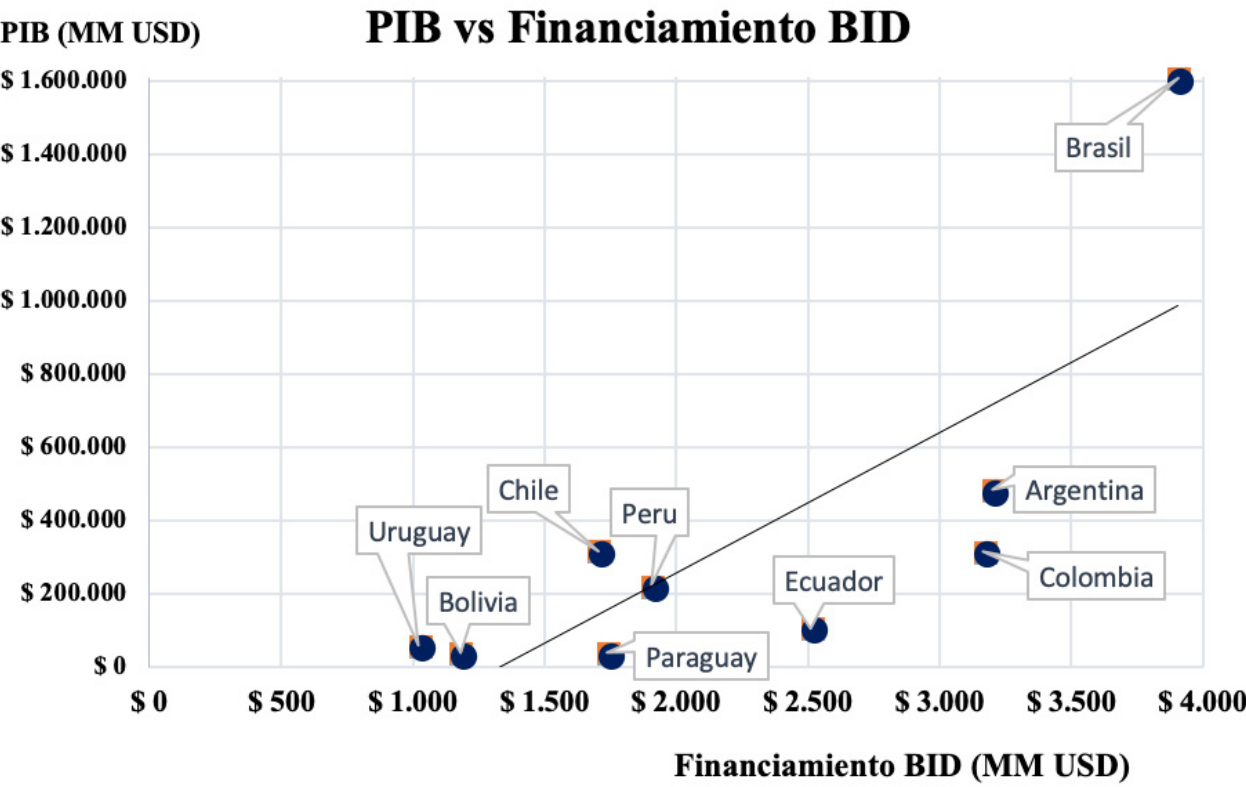
De igual forma, la variable “tipo de préstamos” se dividió en tres categorías: “préstamos basados en políticas” (PBL) que se refiere a financiamiento de rápido desembolso con condicionalidad neoliberal; “contención de crisis” para situaciones macroeconómicas críticas, sin condiciones neoliberales obligatorias; e “inversión” destinado a proyectos como infraestructura y servicios.

4. Resultados y Discusión

4.1 Resultados de la muestra general

Según los resultados obtenidos de la base de datos general de 130 proyectos, se observa que, durante la crisis, el financiamiento otorgado por el BID en términos nominales se destinó en mayor medida a países como Brasil (3.905 millones USD), Colombia (3.167 millones USD), Argentina (3.203 millones USD) y Ecuador (2.510 millones USD). Cabe destacar que los Estados, generalmente aquellos con mayores capacidades materiales, incluida una población más grande, tienden a tener una mayor proporción de financiamiento.

Ilustración 1: Financiamiento del BID y PIB por país



Fuente: Elaboración propia

La ilustración 1 revela que el financiamiento otorgado por el BID no siempre es proporcional al tamaño de la economía de los países, como lo indica la línea de tendencia. En efecto, los casos de Colombia, Ecuador y Paraguay resultan llamativos, ya que han sido financiados de forma significativa sin guardar relación con su economía. Este es un primer indicio de que el financiamiento no responde únicamente a la capacidad financiera de un país sino a otros factores.

Al analizar este resultado y considerar la relación proporcional entre el financiamiento aprobado por el BID entre 2020 y 2022 en comparación con el Producto Interno Bruto (PIB) de 2021, según se presenta en la tabla 3, se puede observar que Paraguay posee el índice más alto, alcanzando un 4.4%. Le sigue Bolivia con un 2,93%, Ecuador con un 2,36%, Uruguay con un 1,72% y Colombia con un 1,01%.

Tabla 3: Financiamiento aprobado por el BID frente al PIB de 2021

País	Financiamiento BID 2020-2022 (MM USD)	PIB 2021 (MM USD)	Financiamiento/PIB 2021
Paraguay	\$ 1.739	\$ 39.492	4,40%
Bolivia	\$ 1.182	\$ 40.408	2,93%
Ecuador	\$ 2.510	\$ 106.166	2,36%
Uruguay	\$ 1.022	\$ 59.295	1,72%
Colombia	\$ 3.167	\$ 313.922	1,01%
Perú	\$ 1.907	\$ 223.103	0,85%

País	Financiamiento BID 2020-2022 (MM USD)	PIB 2021 (MM USD)	Financiamiento/PIB 2021
Argentina	\$ 3.203	\$ 485.295	0,66%
Chile	\$ 1.703	\$ 316.881	0,54%
Brasil	\$ 3.905	\$ 1.609.957	0,24%
Total general	\$ 20.339		

Fuente: Elaboración propia con base en la muestra general de 130 proyectos aprobados por el BID

Aquí se observan varias particularidades, ya que Paraguay y Ecuador tuvieron gobiernos neoliberales, mientras que, Bolivia tuvo un gobierno de “izquierda” entre finales de 2020 y 2022. Ambos tipos de gobiernos acudieron al BID para obtener financiamiento y lo recibieron de forma significativa en relación con su PIB.

4.2 Resultados de la submuestra de 41 proyectos

Por otra parte, la submuestra de 41 proyectos con mayor monto de financiamiento del BID durante la pandemia del COVID-19 arroja los siguientes resultados:

El primer análisis se refiere al potencial vínculo entre la orientación política con el sector de la economía financiado. Podemos ver que existe cierto tipo de especialización y vínculo entre estas dos variables, como se puede observar en la tabla 4.

Tabla 4: Financiamiento por sector y orientación política (MM USD)

Sector económico	“Derecha-neoliberal”	“Izquierda”	No definido	Total
Medio ambiente	\$ 1.100	\$ -	\$ -	\$ 1.100
Exportaciones	\$ 200	\$ -	\$ -	\$ 200
Migración	\$ 300	\$ -	\$ -	\$ 300
Pobreza	\$ 1.750	\$ 1.150	\$ -	\$ 2.900
Salud	\$ 250	\$ 770	\$ -	\$ 1.020
Ciencia y tecnología	\$ -	\$ 230	\$ -	\$ 230
Energía renovable	\$ 840	\$ 200	\$ -	\$ 1.040
Mercados financieros PYMES	\$ 1.200	\$ 500	\$ -	\$ 1.700
Negocios	\$ 1.550	\$ -	\$ 400	\$ 1.950
Política Fiscal	\$ 1.310	\$ -	\$ 500	\$ 1.810
Política Laboral	\$ -	\$ -	\$ 600	\$ 600
Reforma modernización	\$ 1.000	\$ -	\$ -	\$ 1.000
Seguridad social	\$ 300	\$ -	\$ -	\$ 300
Infraestructura, agricultura y agua	\$ 230	\$ 615	\$ -	\$ 845
Total	\$ 10.030	\$ 3.465	\$ 1.500	\$ 14.995

Fuente: Elaboración propia con base en la submuestra de 41 proyectos aprobados por el BID

Los gobiernos de orientación “derecha-neoliberal” han canalizado su financiamiento principalmente hacia sectores clave, como el alivio de la pobreza (1.750 MM USD), negocios (1.550 MM USD) y reformas en política fiscal (1.310 MM USD), entre otros. Este enfoque resulta

llamativo, ya que se evidencia una atención tanto al sector social, como se refleja en el financiamiento destinado al alivio de la pobreza, como a reformas relacionadas con los negocios y la política fiscal. Este último aspecto es más frecuente en gobiernos de orientación “derecha-neoliberal” (BIELSCHOWSKY; TORRES, 2018; RIGGIROZZI, 2020). Si bien este tipo de gobiernos buscan atender al sector social, es habitual encontrar financiamiento a proyectos vinculados con negocios y temas macroeconómicos (RIGGIROZZI, 2020).

En contraste, los gobiernos de orientación de “izquierda” han recibido financiamiento principalmente en dos sectores clave: alivio de la pobreza (1.150 MM USD) y proyectos relacionados con el sector de la salud (770 MM USD). Asimismo, ambos tipos de gobiernos (“izquierda” y “derecha-neoliberal”) han solicitado financiamiento al BID para el mismo sector, que se centra en transferir recursos a través de bonos o transferencias monetarias. En consecuencia, las variables políticas son cruciales para comprender las diferencias en estos proyectos financiados.

Efectivamente, los resultados revelan que el 43% de la financiación destinada a aliviar la pobreza, asignada a gobiernos de “derecha-neoliberal”, se enfoca en PBL que implican la implementación de reformas. Esto contrasta con el enfoque de financiamiento sin condicionalidad neoliberal dirigido al mismo sector solicitado por los gobiernos de “izquierda”.

4.3 Relación entre la variable de orientación política con el tipo de préstamo

En cuanto al análisis del tipo de crédito en relación con la orientación política, se puede ver en la tabla 5 que existe una preferencia por el tipo de préstamo dependiendo el tipo de orientación política. La “derecha-neoliberal” ha accedido principalmente a PBL donde la condicionalidad es sumamente “dura” en términos neoliberales, la cual “incluye acciones previas y los criterios de ejecución, medidas cuantitativas y/o estructurales cuyo incumplimiento amerita la suspensión de los desembolsos.” (NEMIÑA, 2013, p. 93)

Tabla 5: Orientación política y tipo de préstamos

Orientación política	Orientación política			Total
	“Derecha-neoliberal”	“Izquierda”	“No definido”	
“contención de la crisis”	27,4%	70,7%	0,0%	34,7%
Inversión	4,9%	29,3%	0,0%	10,0%
PBL	67,7%	0,0%	100,0%	55,3%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia.

Mientras que los gobiernos de “izquierda” han accedido a financiamiento para “contención de la crisis” cuya principal característica es que no exige una condicionalidad neoliberal estricta, sino más bien, es de tipo operativa cuya particularidad es que “incluye las metas cuantitativas indicativas y los parámetros estructurales de referencia, cuyo incumplimiento no implica sanción en términos formales.” (NEMIÑA, 2013, p.93).

Dicho esto, se puede inferir que los gobiernos de derecha están dispuestos a asumir los costos de cesión de autonomía que exige la condicionalidad “dura”, mientras que, los gobiernos de “izquierda” no están dispuestos a asumir costos tan rígidos, lo que los enmarca en operaciones financieras con un componente político menor.

Se observa que para afrontar los momentos de crisis todos los países han acudido al BID para recibir financiamiento. Sin embargo, unos países han recibido relativamente más que otros en términos nominales y en términos de condicionalidad. En este punto cabe señalar lo que sostiene Babb (2009) quien plantea que un Estado con gran dependencia de financiamiento es susceptible a la influencia política del acreedor. Esto se puede ver en los gobiernos de “derecha-neoliberal” quienes han accedido a cantidades considerables de recursos con una condicionalidad costosa.

Por su parte, países como Bolivia o Argentina no han accedido a financiamiento con condicionalidad neoliberal, lo cual les ha permitido acceder a recursos, en montos relativamente inferiores, pero en condiciones políticamente favorables, minimizando la influencia política del acreedor acorde a lo que plantea Coelho (2002).

En particular, Bolivia se distingue por haber obtenido un financiamiento de 1.182 MM USD, equivalente al 2,93% de su PIB. Además, es relevante su reserva internacional, la cual representó aproximadamente el 9% en relación al PIB, según World Bank (2022). Esta situación le confiere la capacidad de adoptar una estrategia financiera defensiva, permitiéndole obtener financiamiento mientras minimiza la influencia política y, en cierta medida, evita el poder estructural que se instrumentaliza en las reformas neoliberales (STRANGE, 1998).

De igual forma, al haber contado con dicha reserva su poder económico se incrementó lo que funcionó como “escudo” en el momento de la crisis, ya que así pudo minimizar los costos políticos y acceder al financiamiento del BID en condiciones favorables, con lo cual, fortaleció su posición. Esto va acorde lo que plantean Armijo, Mühlich, y Tirone (2014) quienes indican que un país pequeño con una cantidad de reservas significativa puede resistir a las crisis y reducir su vulnerabilidad ante presiones de instituciones financieras internacionales.

Por otra parte, se ha confirmado que el financiamiento no está relacionado con el tamaño económico, como se demostró anteriormente. Se empleó la prueba de chi-cuadrado para analizar las variables de orientación política y tipo de préstamo, evaluando su independencia. Esta prueba estadística examina la relación entre variables categóricas y verifica si las frecuencias observadas son coherentes con la independencia entre esas variables (ZIBRAN, 2007; SAMIUC, 2018).

Al realizar esta prueba con las variables “tipo de préstamo” y “orientación política” se ha obtenido lo siguiente, según se detalla a continuación:

Tabla 6: Prueba Chi-cuadrado

Orientación política	"contención de la crisis"	Inversión	PBL	Total
Derecha	2.750	490	6.790	10.030
"izquierda"	2.450	1.015	0	3.465
No definido	0	0	1.500	1.500
Total	5.200	1.505	8290	14.995
Pearson $\chi^2=6,4+e09$		Pr=0,000		

Fuente: Elaboración propia.

- Ho: Las variables son independientes
- Ha: Las variables NO son independientes

Como se observa en la tabla 6, dado que la probabilidad observada es $p=0,000<0,05$, se rechaza la hipótesis nula y se acepta la hipótesis alternativa (ZIBRAN, 2007). En consecuencia, se concluye que la variable "orientación política" está vinculada al "tipo de préstamo" otorgado por el BID, evidenciando una interdependencia entre factores políticos y económicos en el marco del FCC. Esta conexión es crucial desde la perspectiva de EPG, ya que demuestra estadísticamente la influencia de elementos políticos en este financiamiento, trascendiendo el ámbito técnico y subrayando su fuerte carga política.

En este sentido, el argumento presentado por el BID de que el uso de financiamiento en forma de PBL es más frecuente en países pequeños en contexto de conmociones económicas (BID, [s.d.]) no se cumple en este caso específico. Es decir, se demuestra que el financiamiento en forma de PBL no está relacionado con el tamaño de la economía sino con la orientación política, algo que contrasta con el discurso técnico que promueve este BRD.

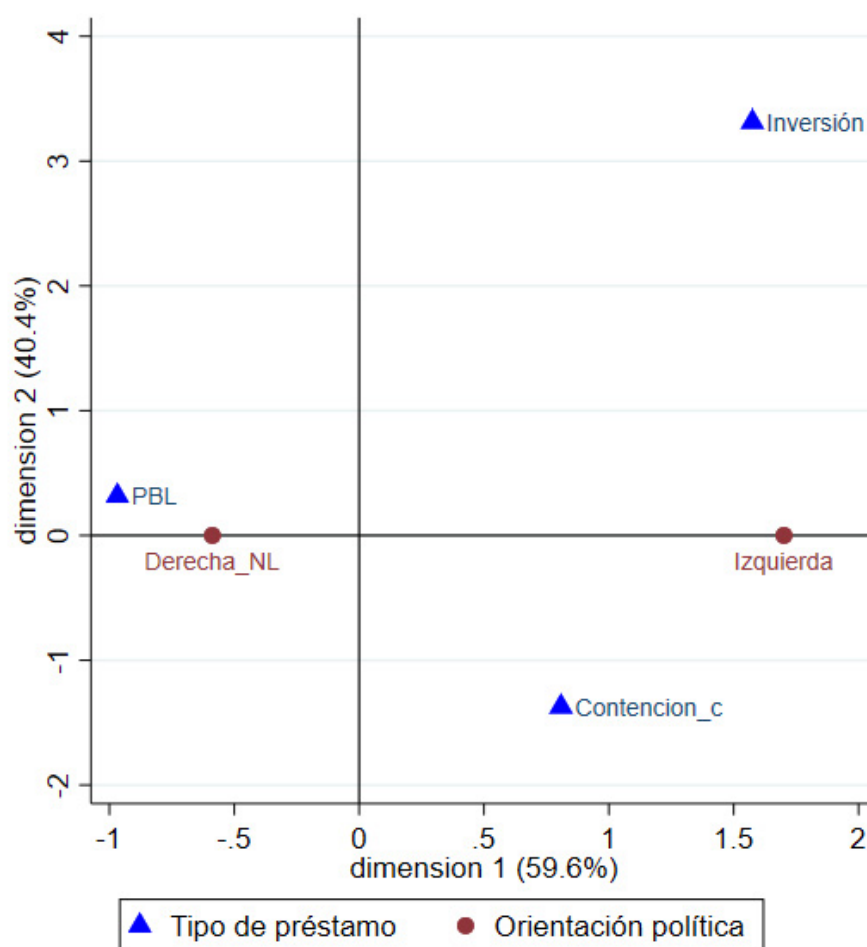
Esto es crucial, ya que sugiere que los países con orientación política de "derecha-neoliberal" tienen una mayor disposición para asumir costos (sobre todo políticos) más altos, asociados con la aplicación de reformas de política. A corto plazo, esto puede resultar beneficioso para el gobierno, ya que les permite financiar su balanza de pagos. Sin embargo, a mediano plazo, puede ser perjudicial para la sociedad en su conjunto, debido a que la implementación de reformas neoliberales regularmente exacerba la desigualdad al interior de los países y, al mismo tiempo, incrementa la influencia política de los acreedores sobre los prestatarios (BLAND; KILBY, 2012).

4.4 Análisis de correspondencias

En esta investigación se ha utilizado tanto el análisis de correspondencias simple como el análisis de correspondencia múltiple (ACM), en su variante, el *joint correspondence analysis* (JCA) para analizar de manera conjunta las variables cualitativas mencionadas y así observar su dinámica.

El primer análisis realizado es el análisis de correspondencia simple entre las variables tipo de préstamos y orientación política según se muestra en la ilustración 2.

Ilustración 2 : Análisis de correspondencia simple (tipo de préstamo y orientación política)



Fuente: Elaboración propia.

Esta ilustración nos muestra una primera asociación positiva entre los PBL con gobiernos de orientación “derecha-neoliberal”. Además, muestra una asociación negativa entre los gobiernos de “izquierda” frente a los PBL y, al mismo tiempo, resalta que los gobiernos de “izquierda” en un contexto de crisis buscarán obtener financiamiento para “contención de la crisis” o para “inversión” en los cuales no se asocia una condicionalidad neoliberal. Esto lo confirma Remmer (1998) quien plantea que cuando el gobierno es de “izquierda”, la probabilidad de aplicación de reformas neoliberales se reduce significativamente (REMMER, 1998).

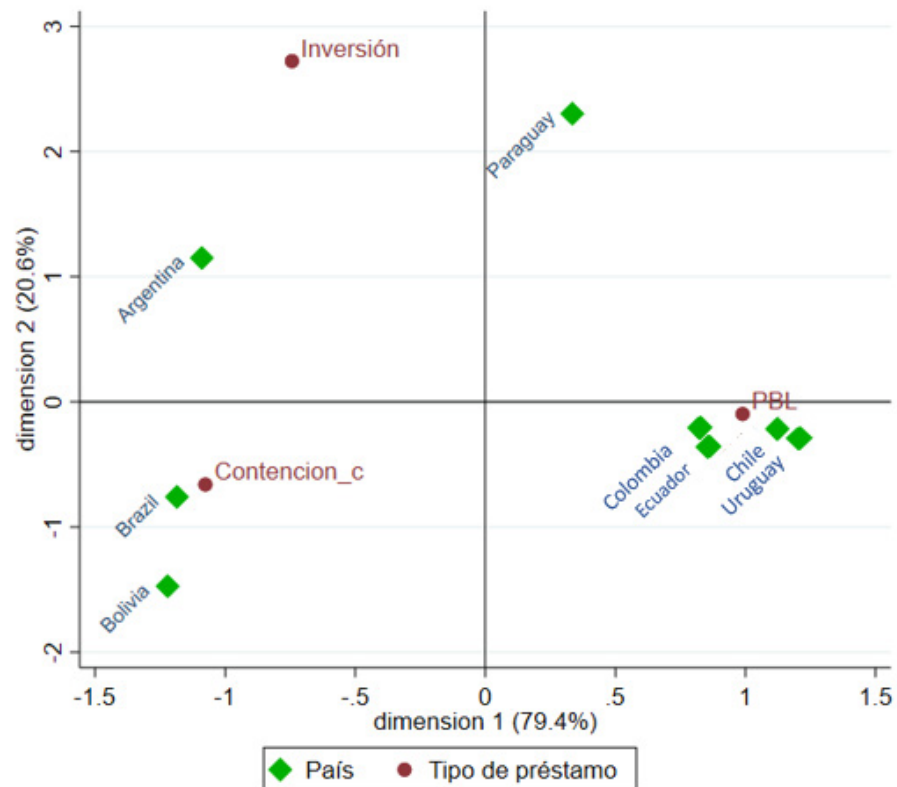
Al analizar este argumento con el enfoque de EPG y el cuerpo teórico de *financial statecraft* este hallazgo resulta crucial, ya que los Estados buscarán de alguna manera obtener un beneficio en momentos de crisis aprovechando el poder que les brinda sus capacidades económicas en dicho contexto (OBYDENKOVA; RODRIGUES VIEIRA, 2020). Cabe recordar que el mercado financiero es considerado un vehículo para la expansión de la prosperidad (STEIL; LITAN, 2006), pero también, es un espacio de interacción del poder donde es ejercido por unos sobre otros a través de los BRD (VIVARES, 2013).

Para los gobiernos de “derecha”, el beneficio radica en obtener recursos de forma rápida y solventar los desequilibrios de balanza de pagos,

para la “izquierda”, significa recibir recursos minimizando el costo político y maximizando su utilidad al insertarlos en el proceso de desarrollo (HIDALGO ROMERO, 2017).

Por otra parte, el segundo análisis de correspondencia simple se realizó con las variables país y tipo de préstamo detalladas en la ilustración 3.

Ilustración 3 : Análisis de correspondencia simple (país y tipo de préstamo)



Fuente: Elaboración propia.

El análisis muestra una fuerte correlación entre los PBL y países como Colombia, Ecuador, Chile y Uruguay, que tuvieron gobiernos de “derecha-neoliberal”. Ecuador, en particular, recibió un financiamiento significativo a través de estos préstamos, confirmando los resultados del primer análisis. Además, se observa una relación positiva entre Brasil y Bolivia en términos de préstamos para la contención de la crisis, destacando su enfoque en aliviar la pobreza y fortalecer sectores vulnerables sin aplicar reformas neoliberales.

Brasil se distingue en América del Sur por su gran tamaño económico y la presencia del *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)*, alineado con sus intereses de desarrollo. Esta entidad compete con instituciones multilaterales, permitiendo a Brasil utilizarla estratégicamente para alcanzar sus objetivos sin estar completamente sujeto al poder estructural de las instituciones de Bretton Woods.

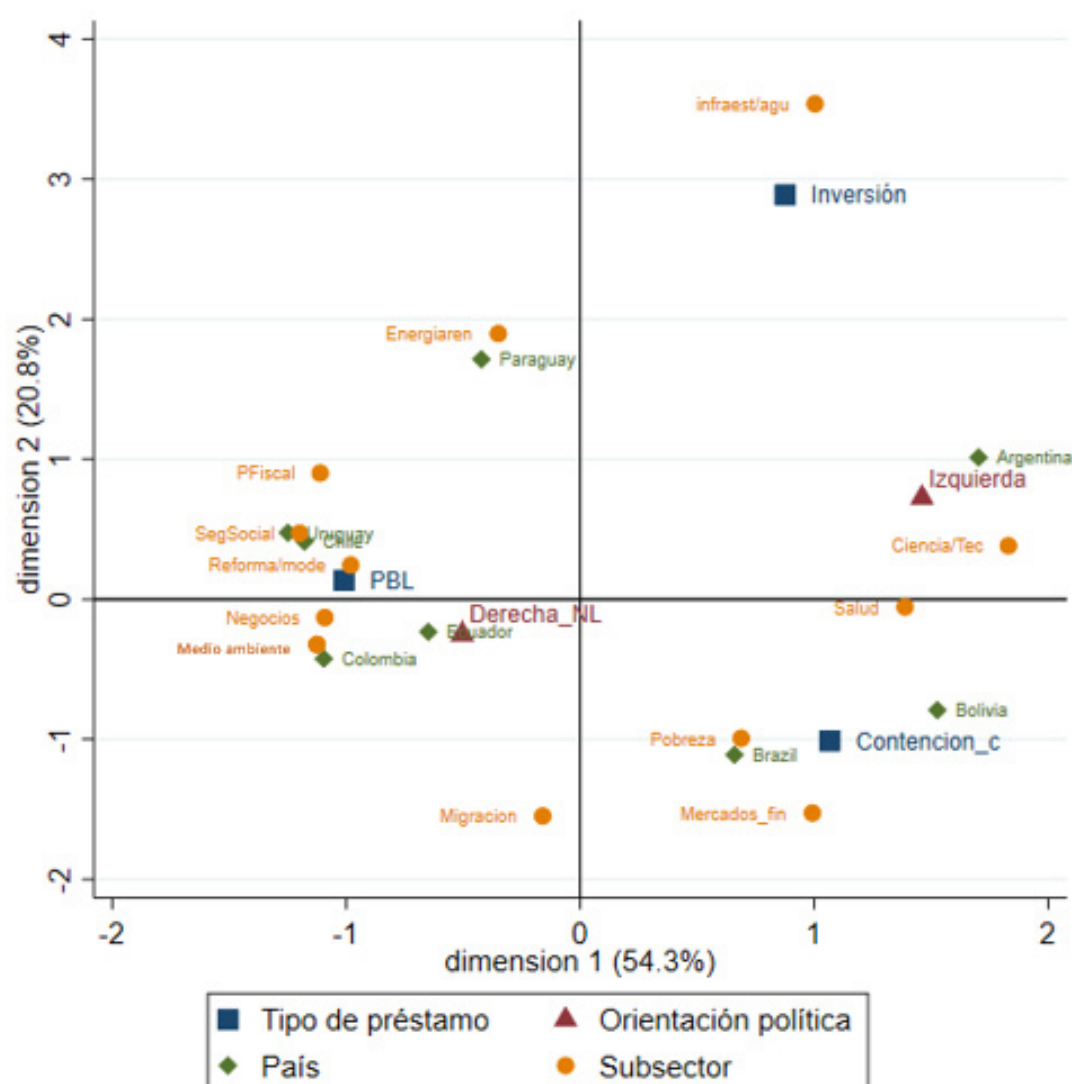
Como resultado, Brasil, a pesar de haber sido gobernado por un gobierno de orientación “derecha-neoliberal”, no se encuentra obligado

a solicitar PBL, lo cual reduce su vulnerabilidad frente a instituciones financieras internacionales, en definitiva, este país aplicó una estrategia de *financial statecraft* defensiva para proteger sus intereses y mantener una mayor autonomía en materia financiera (IKENBERRY; LIM, 2017).

La ilustración 3 revela una relación negativa entre los PBL y los créditos destinados a la “contención de la crisis”. Los países que prefieren PBL muestran poco interés en “contención de la crisis” o inversión, reflejando dos enfoques opuestos para el desarrollo en momentos críticos: reformas estructurales por países de “derecha-neoliberal” y financiamiento para apoyar a los sectores vulnerables por países de “izquierda” (CID; MARINHO, 2022).

Ahora bien, al analizar en conjunto todas las variables del estudio se evidencian varias relaciones relevantes como se detalla en la ilustración 4. En primer lugar, este análisis recoge un 75.1% de la información, lo cual nos indica que contiene una gran parte de los datos que se busca examinar y es apropiado para realizar el estudio (ABDI; WILLIAMS, 2010).

Ilustración 4: Gráfico bidimensional del Joint Correspondence Analysis



Fuente: Elaboración propia.

En la ilustración 4 se presentan varias asociaciones positivas. La primera se refiere a los PBL que están estrechamente vinculados a países como Ecuador, Colombia, Uruguay y Chile. Estos países han adoptado una orientación política de “derecha-neoliberal”, que se caracteriza por la implementación de reformas en áreas como la modernización del Estado y política fiscal. Esto indica que los BRD están orientados a financiar un modelo de desarrollo neoliberal, en el cual las reformas buscan promover un crecimiento liderado por las fuerzas del mercado (VIVARES, 2013).

La segunda asociación positiva está en países como Brasil y Bolivia quienes han solicitado préstamos de “contención de la crisis”. Estos fondos se destinan a sectores que buscan reducir la pobreza y estimular los mercados financieros, demostrando un uso estratégico de recursos para mitigar los impactos de la crisis mediante el fortalecimiento de los sectores económicos más frágiles (BÁRCENA, 2010; CID; MARINHO, 2022).

La tercera asociación positiva está conformada por la orientación política de “izquierda” estrechamente vinculada con Argentina y parcialmente con Bolivia, donde los principales sectores financiados fueron salud y ciencia y tecnología. Argentina no tiene preferencia por un tipo de préstamo específico, aunque no es elegible para acceder a PBL debido a las restricciones de acceso a multilaterales (NEMIÑA; VAL, 2020), si lo fue para obtener financiamiento de “contención de la crisis” (BID, [S.d.]), como se observó previamente los recursos recibidos nominalmente pueden parecer abundantes (3.203 MM USD) pero en términos relativos al tamaño de su economía medida por su PIB es bajo.

La ilustración 4 también presenta asociaciones negativas que evidencian el contraste en los modelos de desarrollo que uno u otro grupo de países se encuentra implementando. Los países de “derecha-neoliberal” buscan fortalecer al sector privado, potenciar los negocios y realizar reformas fiscales y laborales, mientras que, países de “izquierda” promueven una visión más neoestructuralista ya que priorizan salud, ciencia y tecnología programas de transferencias monetarias que permitan sostener el consumo. (FFRENCH-DAVIS, 1988)

5. Conclusiones

Las crisis económicas constituyen períodos en los cuales las capacidades económicas y financieras, como elementos configuradores del poder estatal, se ven alteradas de manera significativa. Durante estos momentos, los países que presentan problemas macroeconómicos previos a la crisis se ven debilitados de forma severa, mientras que otros países que disponen de reservas y recursos adicionales tienen la capacidad de eludir la influencia estructural del sistema financiero internacional y efectuar acciones estratégicas.

En esta línea, el financiamiento proporcionado por los BRD durante momentos de crisis desempeña un papel fundamental en la capacidad de la respuesta estatal. Sin embargo, es importante tener en cuenta que este tipo de financiamiento puede incluir condicionalidad que oriente a los países hacia un enfoque de desarrollo neoliberal liderado por el mercado. Se ha posicionado la idea de que los BRD al ser establecidos a través de

la participación de gobiernos, países prestatarios y donantes, asegura que su carácter sea “imparcial” tanto desde una perspectiva política como ideológica (RODRIK, 1995).

Esta investigación analizó al financiamiento contracíclico otorgado por el BID durante la crisis de la pandemia del COVID-19, el cual tuvo diferentes matices en función de la orientación política, el sector económico financiado y el tipo de préstamo concedido. Mediante métodos estadísticos como la prueba chi-cuadrado, el análisis de correspondencia simple y el JCA se demostró que lo financiero y lo político no se encuentran desvinculados. En efecto, este tipo de financiamiento permitió visualizar una impetuosa interacción entre las variables políticas y económicas.

Específicamente, se determinó que existe una relación entre la variable “orientación política” con la variable “tipo de préstamo”, lo cual sugiere que los países de “derecha-neoliberal” accederán a préstamos de rápido desembolso, como son los PBL y asumirán costos de condicionalidad neoliberal, mientras que, los países de “izquierda” solicitaran financiamiento para “contención de la crisis” e inversión y se enfocaran más en sectores sociales, lo cual no significa que este financiamiento sea contracíclico solamente por haber sido aprobado durante la pandemia, ya que los periodos de desembolso e implementación en los proyectos de inversión son más largos y su efecto en la economía es diferido (AVELLÁN et al., 2022).

Asimismo, se puede afirmar que el FCC está compuesto principalmente por el financiamiento de rápido desembolso y no única y exclusivamente por financiamiento para “contención de la crisis”.

Por otra parte, se evidenció que los países actuaron bajo la racionalidad de su orientación política en el contexto de la crisis. Ecuador, Paraguay y Colombia, en el caso de la “derecha”, aplicaron reformas neoliberales, mientras que Argentina, desde la “izquierda”, apostó por financiamiento para potenciar su proceso de desarrollo desde una visión neoestructuralista. Además, se destacó la capacidad de Bolivia y Brasil para evadir el poder estructural determinado por el sistema financiero internacional, dadas sus capacidades macroeconómicas y el uso de los recursos recibidos de forma estratégica.

En consecuencia, países de orientación “derecha-neoliberal” contaron con FCC de forma rápida, mientras que, países de “izquierda” solo, activaron el mandato contracíclico parcialmente, mediante el financiamiento para “contención de crisis”.

Como agenda de investigación a futuro, es crucial estudiar los factores en las negociaciones financieras en contextos de crisis y evaluar el impacto de las reformas neoliberales en la condicionalidad del FCC bajo un enfoque de EPG, a fin de deconstruir los sucesos y estudiar la dinámica del poder subyacente en dichos procesos.

En definitiva, la presente investigación desmiente la noción de que los BRD son inherentemente apolíticos y, por el contrario, demuestra que su comportamiento en tiempos de crisis se encuentra altamente revestido por factores políticos.

6. Referencias bibliográficas

- ABDI, H.; WILLIAMS, L. **Correspondence Analysis**. Em: SALKIND, N. Encyclopedia of Research Design. Thousand Oaks: SAGE, 2010.
- ARMIJO, L.; KATADA, S. **Theorizing the Financial Statecraft of Emerging Powers**. New Political Economy, 2014.
- ARMIJO, L.; KATADA, S. **New Kids on the Block: Rising Multipolarity, More Financial Statecraft**. Em: ARMIJO, L.; KATADA, S. The financial statecraft of emerging powers. [s.l.] Palgrave macmillan, 2017. p. 1–20.
- ARMIJO, L.; MÜHLICH, L.; TIRONE, D. **The systemic financial importance of emerging powers**. Journal of Policy Modeling, v. 36, n. S1, p. S67–S88, 1 jan. 2014. Acesso em: 14 jun. 2023.
- AVELLÁN, L.; BRITO, S.; LEON-DIAZ, J.; LOTTI, G. **Trends and Features of Policy-Based Lending at the Inter-American Development Bank**. Washington D.C: 2022.
- AVELLÁN, L.; GALINDO, A. **Los desafíos de la contraciclicidad para las multilaterales**. Impacto, 2018. Disponível em: <<https://blogs.iadb.org/efectividad-desarrollo/es/los-desafios-de-la-contraciclicidad-para-las-multilaterales/>>. Acesso em: 15 jul. 2022.
- BABB, S. **The IMF in sociological perspective: A tale of organizational slippage**. Studies in comparative international development, v. 38, p. 3–27, 2003.
- BABB, S. **Behind the Development Banks: Washington Politics, World Poverty, and the Wealth of Nations**. [s.l.] University of Chicago Press, 2009.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). report_projects Información detallada de proyectos Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo, nov. 2022.
- BÁRCENA, A. **Policies for mitigating the impact of the crisis in Latin America and the Caribbean**. ECLAC Notes, v. 22, p. 1–8, 2010.
- BAZELEY, P. **Qualitative data analysis: Practical strategies**. Qualitative Data Analysis, p. 1–584, 2020.
- BID. **BID reitera compromiso con Argentina e incrementa apoyo para atender necesidad de liquidez**. Banco Interamericano de Desarrollo, 2022. Disponível em: <<https://www.iadb.org/es/noticias/bid-reitera-compromiso-con-argentina-e-incrementa-apoyo-para-atender-necesidad-de-liquidez>>. Acesso em: 15 jun. 2023.
- BID. **Préstamos basados en políticas**. Banco Interamericano de Desarrollo, [s.d.] Disponível em: <<https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/financiamiento-al-sector-publico/prestamos-basados-en-politicas>>. Acesso em: 8 dez. 2022.
- BIELSCHOWSKY, R.; TORRES, M. **Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del período 2008-2018**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2018.
- BIERSTEKER, T. J. **Reducing the role of the state in the economy: A conceptual exploration of IMF and World Bank prescriptions**. International Studies Quarterly, v. 34, n. 4, p. 477–492, 1990.
- BLAND, Elizabeth; KILBY, Christopher. **Informal influence in the Inter-American Development Bank**. Department of Economics, Villanova School of Business, Villanova University: 12 jan. 2012.
- CASH, D. **Sovereign debt sustainability: Multilateral debt treatment and the credit rating impasse**. 1. ed. [s.l.] Taylor and Francis, 2022. 1–155 p.
- CID, C.; MARINHO, M. **Dos años de pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: reflexiones para avanzar hacia sistemas de salud y de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes**. , 22., no 63. Santiago de Chile: jun. 2022.
- CIPOLETTA, G.; ABDO, T. **Financiamiento de la banca de desarrollo en el marco de la crisis del COVID-19 en América Latina y el Caribe**. Serie: Financiamiento para el desarrollo, v. 272, 2021. Disponível em: <www.cepal.org/apps>.
- COELHO, J. **Economia, poder e influencia externa : o grupo Banco Mundial e as políticas de ajustes estruturais na America Latina, nas décadas de oitenta e noventa**. 2002. UNICAMP, Campinas, 2002.
- COHEN, B. **Advanced introduction to international political economy**. 2. ed. [s.l.] Elgar Advanced Introductions Series, 2019.
- COX, R. W. **Global restructuring: Making sense of the changing international political economy**. Political economy and the changing global order, v. 45, 1994.

- DECIANCIO, Melisa; QUILICONI, Cintia. **Widening the 'global conversation': Highlighting the voices of IPE in the Global South.** *All Azimuth: A Journal of Foreign Policy and Peace*, v. 9, n. 2, p. 249–266, 2020.
- ZIBRAN, Minhaz Fahim. **Chi-squared test of independence.** *Department of Computer Science, University of Calgary, Alberta, Canada*, v. 1, n. 1, p. 1–7, 2007.
- FFRENCH-DAVIS, R. **Esbozo de un planteamiento estructuralista.** *Revista de la CEPAL*, n. 34, p. 37–44, 1988.
- GOLD, J. **Political considerations are prohibited by articles of agreement when the fund considers requests for use of resources.** *IMF Survey*, v. 23, p. 146–148, 1983.
- HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. R. **The politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts and the state.** [s.l.] Princeton University Press, 2018.
- HELLEINER, E. **Understanding the 2007–2008 Global Financial Crisis: Lessons for Scholars of International Political Economy.** *Annual Review of Political Science*, v. 14, n. 1, p. 67–87, 9 maio 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-050409-112539>>.
- HELLEINER, E.; WANG, H. **Limits to the BRICS' challenge: credit rating reform and institutional innovation in global finance.** <https://doi.org/10.1080/09692290.2018.1490330>, v. 25, n. 5, p. 573–595, 3 set. 2018. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09692290.2018.1490330>>. Acesso em: 5 dez. 2022.
- HIDALGO ROMERO, P. **Incidencia del modelo de desarrollo de Colombia y Ecuador en la asistencia del BID 2007-2015.** 2017. FLACSO, Quito, 2017.
- HIDALGO-ROMERO, P. **¿Igual para todos? Contraste en la asistencia del BID a Ecuador y a Colombia (2007-2015).** *Em: VIVARES, E. Desafíos y dilemas de financiar el desarrollo en Sudamérica.* 1. ed. Buenos Aires: Teseo, 2022. p. 219–256.
- HUMPHREY, C. **He who pays the piper calls the tune: Credit rating agencies and multilateral development banks.** *Review of International Organizations*, v. 12, n. 2, p. 281–306, 1 jun. 2017.
- HUMPHREY, C.; MICHAELOWA, K. **Shopping for Development: Multilateral Lending, Shareholder Composition and Borrower Preferences.** *World Development*, v. 44, p. 142–155, 1 abr. 2013. . Acesso em: 9 ago. 2022.
- IKENBERRY, J.; LIM, D. **China's emerging institutional statecraft: The Asian Infrastructure Investment Bank and the prospects for counter-hegemony.** Copenhagen: Brookings Institution, 2017.
- JOSEPH, J. W. **Stasis and change in the IMF and World Bank: international context and institutional dynamics.** *The Social Science Journal*, v. 37, n. 1, p. 43–66, 2000.
- KAHLER, M. **Politics and international debt: explaining the crisis.** *International Organization*, v. 39, n. 3, p. 357–382, 1985.
- KATADA, S. N.; SOHN, I. **Regionalism as financial statecraft: China and Japan's pursuit of counterweight strategies.** *The Financial Statecraft of Emerging Powers: Shield and Sword in Asia and Latin America*, p. 138–161, 2014.
- KILBY, C. **An empirical assessment of informal influence in the World Bank.** *Economic Development and Cultural Change*, v. 61, n. 2, p. 431–464, 2013a.
- KILBY, C. **The political economy of project preparation: An empirical analysis of World Bank projects.** *Journal of Development Economics*, v. 105, p. 211–225, 2013b. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304387813001107>>.
- LABAQUI, I. **Who's afraid of reversing neoliberal reforms? Financial statecraft in Argentina and Venezuela.** *The financial statecraft of emerging powers: Shield and sword in Asia and Latin America*, p. 21–46, 2014.
- MOLINARI, A.; PATRUCCHI, L. **Multilateral Development Banks: Counter-cyclical Mandate and Financial Constraints.** *Contexto Internacional*, v. 42, n. 3, 2020.
- MOMANI, B. **American politicization of the International Monetary Fund.** *Review of International Political Economy*, v. 11, n. 5, p. 880–904, 1 out. 2004. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/0969229042000313064>>.
- MOSES, J.; KNUTSEN, T. **Ways of knowing: Competing methodologies in Social and Political Research.** China: Palgrave Macmillan, 2012.
- NEMIÑA, P. **Estrategias de negociación del FMI y la Argentina durante el período 2003-2004.** *Temas y Debates*, v. 0, n. 22, p. 87–113, 26 fev. 2011. Disponível em: <<https://temasydebates.unr.edu.ar/index.php/tyd/article/view/20>>.

- NEMIÑA, Pablo Luis; VAL, María Emilia. **La renegociación de la deuda argentina durante la pandemia COVID-19. Implicancias y perspectivas para los países en desarrollo.** Documentos de trabajo, v. 30, p. 1–30, nov. 2020.
- NÖLKE, A. **Geoeconomic infrastructures: Building Chinese-Russian alternatives to SWIFT.** *Em: Capital Claims: Power and Global Finance.* [s.l.] Routledge, 2022. p. 147–166.
- OBYDENKOVA, A. v.; RODRIGUES VIEIRA, V. G. **The limits of collective financial statecraft: Regional development banks and voting alignment with the United States at the United Nations General Assembly.** *International Studies Quarterly*, v. 64, n. 1, p. 13–25, 1 mar. 2020.
- OCAMPO, J. **Regional Financial Cooperation: Experiences and Challenges.** *Em: OCAMPO, J. A. Regional Financial Cooperation.* Washington D.C: Brooking Institution Press, 2006.
- PARRA, J. **Modelo de análisis de correspondencias múltiples.** *Revista de ciencias sociales*, v. 2, n. 2, p. 183–196, 1996.
- QUILICONI, C. **Economía Política Global latinoamericana: un campo de estudio efervescente entre el desarrollo y el regionalismo.** *Relaciones Internacionales*, n. 50, p. 127–144, 28 jun. 2022. Disponível em: <<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/15240>>. Acesso em: 18 abr. 2023.
- REMMER, K. **The Politics of Neoliberal Economic Reform in South America, 1980-1994.** *Studies In Comparative International Development*, v. 33, n. 2, p. 3–3, 22 jun. 1998. Disponível em: <<https://go.gale.com/ps/i.do?p=AONE&sw=w&issn=00393606&v=2.1&it=r&id=GALE%7CA55567286&sid=googleScholar&linkaccess=fulltext>>. Acesso em: 15 jun. 2023.
- RIGGIROZZI, P. **Social Policy, Inequalities and the Battle of Rights in Latin America.** *Development and Change*, v. 51, n. 2, p. 506–522, 1 mar. 2020. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/dech.12571>>. Acesso em: 12 jun. 2023.
- RODRIK, D. **Why is there Multilateral Lending?** NBER Working Papers. [s.l.] National Bureau of Economic Research, Inc, jun. 1995. . Disponível em: <<https://EconPapers.repec.org/RePEc:nbr:nberwo:5160>>.
- SAMIUC. **Chi cuadrado.** 2018. Disponível em: <<http://www.samiuc.es/estadisticas-variables-binarias/valoracion-inicial-pruebas-diagnostics/chi-cuadrado/>>. Acesso em: 20 dez. 2022.
- SIL, R.; KATZENSTEIN, P. **Beyond Paradigms: Analytic Eclecticism in the Study of World Politics - Rudra Sil, Peter J. Katzenstein - Google Libros.** New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- STANLEY, L.; FERNÁNDEZ, J. **The Changing Problem of Regional Development Finance in Latin America.** *Em: VIVARES, E. Regionalism, Development and the Post-Commodities Boom in South America.* [s.l.] Palgrave mcmillan, 2018.
- STEIL, B.; LITAN, R. **Financial Statecraft: The role of financial markets in American Foreign Policy.** 1. ed. [s.l.] Brookings Institution, 2006.
- STRAND, J. R.; ZAPPILE, T. M. **Always Vote for Principle, Though You May Vote Alone: Explaining United States Political Support for Multilateral Development Loans.** *World Development*, v. 72, p. 224–239, 1 ago. 2015. . Acesso em: 17 set. 2022.
- STRANGE, S. **States and markets.** [s.l.], 1988.
- TUSSIE, D. **The tailoring of IPE in Latin America.** *Em: VIVARES, E. The Routledge handbook of political economy.* New York: Routledge, 2020.
- UNDERHILL, G. R. D. **Conceptualising the changing global order.** 2000.
- VACA HERNÁNDEZ, W. T. **Interacción entre mecanismos financieros regionales y modelos políticos suramericanos 2001-2016: Casos Ecuador y Perú.** 2022. Disponível em: <<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/18562>>. Acesso em: 17 set. 2022.
- VIVARES, Ernesto. **El Banco Interamericano de Desarrollo en la década neoliberal.** [s.l.] FLACSO, 2013. 360 p.
- WINECOFF, W. K. **“The persistent myth of lost hegemony,” revisited: structural power as a complex network phenomenon.** *European Journal of International Relations*, v. 26, n. 1_suppl, p. 209–252, 1 set. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/1354066120952876>>.
- WORLD BANK. **Total de reservas (incluye oro, US\$ a precios actuales) - Bolivia .** Disponível em: <<https://datos.bancomundial.org/indicador/FI.RES.TOTL.CD?locations=BO>>. Acesso em: 13 jun. 2023.

KARAM, Jeffrey; MAJED, Rima. The Lebanon Uprisings of 2019: Voices of Revolution (Os Protestos de 2019 no Líbano: Vozes da Revolução) [Las Protestas de 2019 en el Líbano: Voces de la Revolución]. London: IB Taurus, 2023, 341 pages.



Rodrigo Ayupe Bueno da Cruz¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2023v11n2p113-117

Recebido em: 17 de novembro de 2023
Aprovado em: 17 de novembro de 2023

1. Postdoctoral researcher specializing in Anthropology at Federal Fluminense University (Universidade Federal Fluminense, UFF). His current research activities extend across two institutions: the Middle East Studies Center (Núcleo de Estudos do Oriente Médio, NEOM-UFF) and the Middle East and Maghreb Studies Group (Grupo de Estudos do Oriente Médio e do Magrebe, PUC-Minas). Email: royupe@hotmail.com

BOOK REVIEW

The publication “The Lebanon Uprisings of 2019,” edited by Rima Majed and Jeffrey Karam and published in 2023, compiles insights from scholars, journalists, and political activists. It explores the events of the October Revolution of 2019, also known as *Thawra*. This uprising took the form of social demonstrations spread across various parts of Lebanon, seeking to challenge the existing political and economic structures, especially amid one of the country’s most severe economic crises.

This book adopts an interdisciplinary perspective in its examination of *Thawra*. On one hand, it closely engages with social and economic sciences as it explores the internal dynamics of Lebanon. On the other hand, it aligns with international relations, with several contributors placing Lebanon’s revolutionary process within the context of regional revolts that originated from the Arab Spring in 2010. This highlights that the resistance against the Lebanese regime, while unique in its aspects, is not an isolated phenomenon; rather, it is influenced by the broader wave of protests unfolding in neighboring countries.

In its introductory section, the book examines the protests through a theoretical lens that perceives the revolution as an ongoing process. In contrast to conventional viewpoints in social sciences and international relations, which typically define “revolution” based on its immediate outcomes involving swift changes in political and social structures, the approach taken in this book considers the uprisings in Lebanon since 2011, along with other Arab revolts, as an ongoing process characterized by revolutionary situations. The notion of *Revolutionary Situation* originates from Charles Tilly’s “From Mobilization to Revolution” (1978) where he

delineates a distinction between revolutionary situations and revolutionary outcomes. The former involves the political crisis context triggered by the influence of a specific opposition movement, posing a challenge to state power. On the other hand, the latter encompasses the successful transfer of power to revolutionary actors (Tilly, 1978, p.190-193).

Tilly's theory provides an intriguing framework for analyzing the Lebanese context, particularly in light of the protests that have unfolded in the country since 2011. During this period, an opposition movement emerged, mobilizing new waves of protests in 2013, 2015, and culminating in its peak in 2019. Despite the fact that none of these episodes of popular mobilization resulted in a complete transfer of power, the editors of "Lebanon Uprisings of 2019" interpret these occurrences as revolutionary situations due to their impact on Lebanese politics and society. Notably, the work acknowledges that these revolutionary situations are not isolated incidents; instead, their interconnected agendas reveal a deliberate rejection of Lebanon's existing political system and economic model. This repetition of agendas signifies an ongoing revolutionary process within the country.

After the introductory theoretical discussion, the book shifts its focus to a second theme, exploring the recent historical context that has shaped the development of opposition movements and the mobilization of social protests since 2011. Given that the Lebanese revolutionary process is essentially an anti-system struggle, the chapters dedicated to this topic are crucial. They provide a historical narrative, examining both political and economic aspects, to delineate the features of the system that protesters aspire to dismantle.

Within the political domain, the authors explore the configuration of sectarianism, constitutionally acknowledged as confessionalism². Since the country's independence, this model has resulted in the establishment of a sectarian elite that consolidates control over state resources and distributes them within their network of clients. As a result, a segment of the population is deprived of basic rights. On the economic aspect, the authors highlight the adoption of neoliberalism from the 1990s onward. This economic framework, stressing decreased state regulation and limited social intervention, has sparked a succession of protests since its initiation (Baumann, 2016). Notably, amid the escalating crisis in 2019, dissatisfaction with neoliberalism surged to unprecedented levels, serving as a catalyst for the eruption of *Thawra*.

Continuing on this contextual theme, the book provides a noteworthy contribution to the study of revolutions by introducing the concept of "neoliberal sectarianism," as elucidated by Rima Majed in her examination of the political-economic landscape in both Lebanon and Iraq. Majed emphasizes that neoliberal sectarianism is not merely a combination of the sectarian political system and the neoliberal capitalist model; rather, it emerges as a phenomenon constructed at the intersection of these two forces. The author contends that, in the absence of state provisions for social welfare and redistribution, coupled with the deregulation of labor relations under neoliberalism, sectarian elites position themselves as the exclusive alternative for certain sectors of society seeking security and

2. In Lebanon, sectarianism has been a historically shaped framework dating back to the Ottoman era. During this period, religious communities, predominantly Christian and Muslim, started being treated as distinct and opposing sociopolitical entities. Following the attainment of Independence from France in 1943 and the establishment of the National Pact, sectarianism became entrenched in the political landscape through the implementation of the consociational model, known as confessionalism. This system involved the distribution of power among politicians from 18 officially recognized religious communities (Makdisi 2000; Cammett, 2014).

subsistence. Consequently, she argues that the revolutionary process in these countries underscores how protestors express opposition not only to the sectarian political system but also to the liberal economic model, regardless of the terminology used to describe it (Majed, 2023, p.78).

A third crucial theme in the work focuses on the existence of counter-revolutionary forces within *Thawra*. Several authors examine various strategies employed by a sectarian elite to thwart the revolutionary momentum and uphold the existing political and economic order. Noteworthy among these strategies is repression, manifested through either violence or legalistic discourse. Additionally, the political elite has undertaken initiatives to “sectarianize” (Hashemi and Poster, 2016) revolutionary forces, aiming to instigate sectarian opposition among protesters. This is often achieved through the extension of social benefits in exchange for political support and the encouragement of opposition against rival leaders. Lastly, one must consider the actions of opposing regional and global powers that support their allies in Lebanese politics, thereby serving as guardians of the *status quo* and acting as counter-revolutionary forces in the country.

In the Lebanese context, it is essential to scrutinize the organization and activities of counter-revolutionary forces, as highlighted by Jeffrey Karam, who argues that counter-revolution constitutes an inherent component of Lebanon’s revolutionary process (KARAM, 2023, p.90). The author suggests that the mere presence or success of these forces’ actions should not be automatically construed as a failure of the revolution. Instead, the observed reality reflects a dialectical relationship between these opposing forces. Consequently, embracing this dialectical perspective towards the Lebanese revolution provides valuable insights for analyzing social protests within the broader regional context, particularly given the parallel nature of such phenomena across numerous Arab countries since the Arab Spring.

The fourth pivotal theme addressed in the book explores the various strategies employed during the 2019 social protests. One of these tactics involves the appropriation of specific urban locations by *Thawra* protesters, such as squares, buildings, and monuments with national symbolic significance. Through this method, protesters not only enhanced the visibility of their opposition movement but also practically established the concept of a revolutionary community. The coexistence and interaction in these public spaces served as a platform where “imaginaries of union are rehearsed and experienced” (Harb, 2023, p. 109). Additionally, protesters adopted the revolutionary strategy of blocking streets in various parts of the country. According to Nizar Hassan, this proved to be “the most prominent and undoubtedly the most impactful of the revolutionary tactics as it paralyzed the country” (Hassan, 2023, p.174).

Another significant strategy employed by demonstrators, and one that persists, involves the utilization of alternative media and digital platforms to convey revolutionary ideas. Claudia Kozman, for instance, illustrated how unconventional media acted as alternative information sources, generating content that scrutinizes the power structures within the country. Furthermore, various digital platforms and social networks

played a crucial role in coordinating new protests and broadening civic engagement among the Lebanese population, both in virtual spaces and in the physical realm (Kozman, 2023, p.120-130).

As a fifth focal theme, the work is insightful for featuring a set of chapters that analyze the contributions of social actors and political activists, including women, unionized workers, environmental advocates, and individuals with disabilities. Furthermore, international actors, such as refugees residing in Lebanon and members of the Lebanese diaspora, are acknowledged for their involvement in the protests to varying degrees. Overall, it is crucial to commend the chapters for placing emphasis on illustrating that within the context of Thawra, there exists a convergence between the distinct struggles of these movements and the overarching resistance against the sectarian-neoliberal model.

The convergence of struggles among various social actors aligns with Charles Tilly's proposition, as referenced by the editors at the beginning of the work, that revolutionary situations entail an opposition coalition challenging state power (Karam and Majed, 4). Despite their historical pursuit of collective rights tied to specific agendas (such as women, workers, and individuals with disabilities) since the country's independence, several authors in this work emphasize a distinctive feature of Thawra: the expansion of alliances among these diverse groups into an unprecedented anti-system coalition. However, the work also demonstrates that these coalitions were temporary within the context of Thawra, as counter-revolutionary forces succeeded in sectarianizing and undermining the movement.

As a comprehensive examination, "The Lebanon Uprisings of 2019" stands as a work of significant analytical excellence, offering an in-depth exploration of one of the most crucial events in the country's recent history. This distinction arises from both its theoretical framework, which scrutinizes *Thawra* within the procedural model of revolutions, and its thematic exploration across chapters addressing the historical, political, and economic context of the movement. The work further delves into the dynamic interplay between revolution and counter-revolution, the principal tactics employed during the protests, and the role played by diverse social actors in shaping a revolutionary process in Lebanon. Significantly, the excellence of the work stems not only from the scholarly chapters but also from the narratives shared by the voices of the revolution. These accounts are presented by political activists who intricately describe their experiences on the ground.

Therefore, this book emerges as a vital reference for gaining insights into the revolutionary process unfolding in Lebanon. Additionally, *The Lebanon Uprisings of 2019*, with its theoretical perspective and extensive analysis, contributes substantively to the wider academic discussions surrounding the "revolutions" across the Middle East and North Africa following the Arab Spring.

In conclusion, the pronounced focus on the procedural dimension of the Lebanese revolution in this work lays the groundwork for further exploration of this topic in the post-Thawra era, particularly as the revolutionary process endures in the country. Despite refraining from initiating

new high-impact social protests similar to those in 2019, the opposition movement has sustained its activity, chiefly through a fundamental aspect of its repertoire not extensively addressed in the book, namely, its political organization aimed at gaining governmental representation. This involves the establishment of parties, electoral lists, and coalitions for participation in parliamentary elections. A recent result of this organizational endeavor manifested in the success of securing 13 parliamentary seats in the May 2022 elections, representing the largest number achieved since the inception of the revolutionary process.

References

- BAUMANN, Hannes. Social Protest and the political economy of sectarianism in Lebanon, *Global Discourse*, 6:4, p.634-649, 2016.
- CAMMETT, Melanie. *Compassionate Communalism: Welfare and Sectarianism in Lebanon*. Ithaca and London: Cornell University Press, 2014.
- HARB, Mona. How Urban Space Shapes Collective Action: The Lebanon Uprising of 2019, in: Jeffrey Karam and Rima Majed (eds) *The Lebanon Uprisings of 2019: Voices of Revolution*, p.109-120. London: IB Taurus, 2023.
- HASHEMI, Nader and POSTEL, Danny. *Sectarianization: Mapping the new politics of the Middle East*. Nader Hashemi and Danny Postel (eds). (Oxford: Oxford University Press), 2017.
- HASSAN, Nizar. The Power and Limits of Blocking Roads: How the October Uprising Disrupted Lebanon, in: Jeffrey Karam and Rima Majed (eds) *The Lebanon Uprisings of 2019: Voices of Revolution*, p. 174-188. London: IB Taurus, 2023.
- KARAM, Jeffrey; MAJED, Rima. *The Lebanon Uprisings of 2019: Voices of Revolution*. London: IB Taurus, 2023.
- KARAM, Jeffrey; MAJED, Rima. Framing the October Uprising in Lebanon: An Unfolding Revolutionary Situation, in: Jeffrey Karam and Rima Majed (eds) *The Lebanon Uprisings of 2019: Voices of Revolution*, p. 1-17. London: IB Taurus, 2023.
- KARAM, Jeffrey. The Shadow Guardians of the Status Quo: The Lebanon Uprising of 2019 and the International Politics of Counterrevolution, in: Jeffrey Karam and Rima Majed (eds) *The Lebanon Uprisings of 2019: Voices of Revolution*, p. 89-109. London: IB Taurus, 2023.
- KOZMAN, Claudia. Alternative Media and Digital Platforms Empowerment Tools for Civic Engagement, in: Jeffrey Karam and Rima Majed (eds) *The Lebanon Uprisings of 2019: Voices of Revolution*, p.120-130. London: IB Taurus, 2023.
- MAJED, Rima. "Sectarian Neoliberalism" and the 2019 Uprising in Lebanon and Iraq, in: in: Jeffrey Karam and Rima Majed (eds) *The Lebanon Uprisings of 2019: Voices of Revolution*, p. 76-89. London: IB Taurus, 2023.
- MAKDISI, Ussama. *The Culture of Sectarianism: community, history, and violence in nineteenth-century Ottoman Lebanon*. Berkeley: University of California Press, 2000.
- TILLY, Charles. *From Mobilization to Revolution*. New York: Random House, 1978.