

SÉCULO XXI **ESPM**

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

V. 15, Nº2, Jul-Dez 2024



RELACIONES
INTERNACIONAIS **ESPM**

ISSN: 2236-871X

EDITORIAL

É com grande satisfação que apresentamos aos leitores a mais recente edição da *Revista Século XXI*, que reúne um conjunto plural de artigos acadêmicos, refletindo a diversidade e a riqueza do debate contemporâneo em Relações Internacionais e áreas afins.

Abrimos este número com a análise de Nicolas de Oliveira Braga sobre **a política externa de Ernesto Geisel e o Pragmatismo Ecumênico e Responsável no continente africano**, um estudo que resgata a centralidade das relações entre o Brasil e África no contexto das independências e da Guerra Fria.

Na sequência, Thais Lino dos Santos explora **o papel do Brasil na reforma da governança global**, destacando os desafios e oportunidades do país no G20 e no Conselho de Segurança da ONU, diante das disputas por maior representatividade e democratização das instâncias internacionais.

Em seguida, João Henrique Cervantes Falleiros Martins e Bruno Vicente Lippe Pasquarelli analisam **a construção política do nacionalismo basco e a atuação da ETA**, enfatizando a relação entre luta armada, disputa institucional e os processos de redemocratização da Espanha.

Na área de segurança internacional, Rogério Ricardo de Onofre Júnior apresenta um estudo sobre **a INTERPOL e sua atuação junto ao Brasil**, discutindo sua relevância como organização internacional policial e o papel desempenhado em cooperação com a Polícia Federal brasileira.

Encerrando esta edição, Soumya Bhowmick e Manmeet Kaur discutem **os desafios demográficos, a transformação do trabalho e a agenda inclusiva para os BRICS+**, apontando a necessidade de políticas coordenadas de mobilidade laboral, desenvolvimento do capital humano e reconhecimento transfronteiriço de competências.

Este conjunto de artigos reafirma a vocação da *Revista Século XXI* como espaço de reflexão crítica e interdisciplinar, conectando a produção acadêmica brasileira e internacional a debates urgentes do século XXI.

Por fim, é com entusiasmo que anunciamos uma nova fase da revista: a partir desta edição, a *Revista Século XXI* passará a ser publicada em **São Paulo**, sendo a editora-chefe a professora **Mariana Oreg** e contando com o professor **Roberto Uebel** como editor-assistente. Essa transição simboliza o fortalecimento institucional da revista e sua contínua abertura ao diálogo acadêmico nacional e internacional.

Os editores

A POLÍTICA EXTERNA DE ERNESTO GEISEL: O PRAGMATISMO ECUMÊNICO E RESPONSÁVEL NO CONTINENTE AFRICANO

*Nícolas de Oliveira Braga*¹
PUCRS

Resumo

O Brasil e o continente africano compartilham de semelhanças históricas e culturais. A cultura dos povos africanos, inclusive, está diretamente ligada com a construção da identidade brasileira. Entretanto, os processos de modernização política afastaram o Brasil do continente ao longo dos anos e só houve uma reaproximação no início da década de 1960. Porém, configurou-se uma nova ruptura nas políticas de aproximação com o golpe militar de 1964. Somente no governo Geisel (1974-1979), com a política externa conhecida como Pragmatismo Ecumênico e Responsável, o Brasil voltaria a estreitar laços com os países africanos. Não somente acordos comerciais e econômicos, mas também no reconhecimento dos novos Estados independentes. Diante disso, o estudo buscou, mediante revisão bibliográfica e análise documental, analisar as políticas de relações exteriores do Brasil com o continente africano na segunda metade do século XX, relacionando seus processos de independência e a ascensão das novas lideranças do Terceiro Mundo.

Palavras-chave: Relações Exteriores; Ditadura Militar; Independências Africanas.

ERNESTO GEISEL'S FOREIGN POLICY: ECUMENICAL AND RESPONSIBLE PRAGMATISM ON THE AFRICAN CONTINENT

Abstract

Historically, Brazil and the African continent share historical and cultural similarities. The culture of African peoples is also directly linked to the construction of Brazilian identity. However, the processes of political modernization removed Brazil from the continent over the decades and there was only a rapprochement in the beginning of 1960s. However, there is again a rupture in the approximation policies from the 1964 military coup. Only in the Geisel government (1974-1979), with the foreign policy known as Ecumenical and Responsible Pragmatism, would Brazil once again strengthen ties with African countries. Not only trade and economic agreements, but also in the recognition of the new independent states. Therefore, the study sought, through literature review and documental analysis, to analyze the foreign relations policies of Brazil with the African continent in the second half of the twentieth century, relating to its processes of independence and the rise of the new leaders of the Third World.

Keywords: Foreign Policy; Military Dictatorship; African Independence.

¹ Graduado em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Internacional (UNINTER). Mestrando em História pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Bolsista CNPq. E-mail: oliveira.nicolas23@edu.pucrs.br.

INTRODUÇÃO

O Brasil e o continente africano possuem ligações que se comunicam desde as colonizações portuguesas. Tão grande é a influência dos povos africanos na construção da identidade brasileira que se impossibilita separá-los ou dissociá-los de uma formação cultural, política e histórica. Dessa forma, o continente africano está diretamente ligado com a construção não só identitária e cultural brasileira, mas também econômica, uma vez que o fluxo de comércio de escravizados era elevado. As pressões inglesas pelo fim do comércio de escravizados africanos, juntamente com a expansão colonial na África, fizeram com que as relações entre o Brasil e o continente enfraquecessem (DIGOLIN, *et al.* p.2).

Seria apenas no governo de Jânio Quadros e João Goulart, na década de 1960, com a Política Externa Independente, que o continente africano se tornou novamente pauta nas relações exteriores, para além dos laços culturais, mas sobretudo econômicos, que a atenção aos países africanos deveria ser direcionada (VISENTINI, 2015, p.77). Contudo, um dos temas de maior foco entre os pesquisadores de Política Externa Brasileira encontra-se nas relações exteriores durante o comando dos militares, uma vez que os discursos da política doméstica e exterior poderiam opor-se por representarem caminhos distintos de uma noção de progresso.

Dentre todos os governos militares, o de Ernesto Geisel (1974-1979) é apontado pela literatura como o de maior atividade em prol das relações exteriores. Ao tomar posse, Geisel promoveu o que seria denominado como Pragmatismo Ecumênico e Responsável ao adotar uma nova perspectiva diante da política externa brasileira. Apresentando uma ruptura com os demais governantes militares, o governo Geisel torna central para o Brasil uma aproximação com os novos Estados africanos. O objetivo da política externa Ecumênica e Responsável era tornar os interesses nacionais de forma que estes não se subordinassem às imposições externas, sobretudo oriundas dos Estados Unidos (SPEKTOR, 2004, p. 195), ainda que respeitasse as relações entre ambos. Essa perspectiva de construção e defesa dos interesses nacionais caminhava na direção oposta ao alinhamento automático com os estadunidenses, rompendo com as políticas comumente adotadas durante os governos militares. Nesse sentido, muitas foram as aproximações políticas e comerciais entre o Brasil e os novos Estados africanos. Diante dessa perspectiva, este estudo tem como objetivo analisar as relações do governo de Ernesto Geisel, diante de sua política externa denominada de Pragmatismo Ecumênico e Responsável nas relações com os novos Estados africanos. Para tal, partiu-se da revisão bibliográfica e análise documental para que fosse possível avaliar discursos, processos diplomáticos e contexto histórico que moldaram a conjuntura do período. A pesquisa, portanto, estrutura-se em três etapas: i) contextualização dos povos africanos na Guerra Fria e seus processos de independência; ii) contextualização das relações entre o Brasil e o continente africano entre os anos 1960 e 1970, e, por

fim; iii) o Pragmatismo Ecumênico e Responsável de Ernesto Geisel nas relações com os novos Estados africanos.

O primeiro capítulo trata da construção e fomento para os processos de independência dos Estados africanos na segunda metade do século XX. Para além dos Estados Unidos e da União Soviética, muitos foram os fatores e atores externos e internos, diga-se de passagem, que influenciaram na tomada de decisão para os processos de independência. O segundo, então, trata de uma breve recapitulação das relações do Brasil com o continente africano a partir da década de 1960, período em que os militares assumem o posto, dando embasamento para a continuidade ou ruptura das políticas de relações exteriores ao longo das décadas e que discorre sobre a política externa dos governos militares, de forma geral, mas sobretudo nas relações com países africanos, fornecendo insumos para as mudanças adotadas nas relações exteriores do governo Geisel em relação aos demais governantes militares. Por fim, o terceiro capítulo expõe as práticas da política externa de Ernesto Geisel na aproximação com os novos Estados Africanos.

O CONTINENTE AFRICANO NA GUERRA FRIA

O termo “Guerra Fria” foi pela primeira vez utilizado no final da década de 1940 quando historiadores buscavam a denominação do fenômeno que buscava explicar a aliança dos Estados Unidos e Grã-Bretanha na mesma medida em que a União Soviética colapsava (WESTAD, 2010, p.3). Inicialmente, o termo dava significado para as políticas de Stalin nos últimos anos da Segunda Guerra Mundial. Entretanto, essa interpretação que personificava as políticas stalinistas deu lugar, no início dos anos 1950, para a *ideologia comunista*, o contraponto da agenda Estadunidense, sobretudo, como principal causa da Guerra Fria. Ainda que se tratasse de um conflito de segurança internacional, a Guerra Fria, essencialmente, representou uma disputa por alianças e ideias políticas (WESTAD, 2010, p.4).

A expansão da Guerra Fria para os países do Terceiro Mundo na década de 1960 incluiu capítulos importantes para o desenvolvimento e duração do conflito. No mesmo período, o surgimento de novos Estados na Ásia e África acirrou a disputa ideológica da Guerra Fria entre as superpotências, que visavam adentrar no Terceiro Mundo com maior influência nos Estados agora independentes e, para além disso, um conflito de versões distintas sobre um Estado pós-colonial. Nesse sentido, a globalização da Guerra Fria intensificou a intervenção das superpotências no continente africano e asiático, aumentando o custo da competição e estendendo o conflito (WESTAD, 2010, p.10).

No início do século XX, a maior parte dos países africanos e asiáticos eram colonizados de forma direta ou indireta pelas potências europeias. Entretanto, as décadas seguintes à Segunda Guerra Mundial fragilizaram o regime imperial. Em sua maioria,

o processo de independência dessas colônias foi dado através da violência extrema. Contudo, as décadas de 1950 e 1960 representam uma nova face aos países colonizados. Nesse período, o continente africano protagonizou o processo de independência de dezessete ex-colônias (BRADLEY, 2010, p. 464) Diante dessa conjuntura, diversos foram os alinhamentos entre os países africanos e asiáticos sobre os rumos que deveriam adotar em busca da autonomia dos Estados. Este debate culminou na criação de diversas conferências que ambicionavam e desenvolveram lideranças pós-coloniais. As Conferências de Bandung (1955) e dos Não-Alinhados em Belgrado (1961) e Cairo (1964), por exemplo, popularizaram Jawaharlal Nehru, na Índia, Ahmed Ben Bella, na Argélia e Gamal Abdel Nasser, no Egito, que tornaram-se os principais expoentes que partilhavam de uma nova perspectiva anti-imperialista e de cooperação econômica entre aqueles que aspiravam a libertação de uma dominação colonial (LATHAM, 2010, p. 258). O discurso concentrava-se em desmontar a bipolaridade da Guerra Fria.

Nessa perspectiva, os novos Estados do Terceiro Mundo buscavam, sobretudo, o direito de decidir seus próprios caminhos, alinhados com seus interesses nacionais, sem a influência das superpotências no processo de tomada de decisão. Apesar disso, muitas eram as dificuldades de articulação da autonomia sem os recursos das grandes potências. Além dos Estados Unidos e da União Soviética, a China maoísta também circundava e emergia como um importante aliado junto aos processos de independência. Este processo de aproximação das superpotências, ainda que primordialmente repelida pelas lideranças pós-coloniais, tornou o Terceiro Mundo um palco de testes do capitalismo liberal e das diferentes vertentes do socialismo (LATHAM, 2010, p. 259). O início da década de 1960, então, intensificou as intervenções nos países africanos e asiático. Embora suas claras distinções, o período da descolonização apresentou para os Estados Unidos, China e União Soviética uma oportunidade singular de proporcionar mudanças sociais, mudando os rumos do Terceiro Mundo.

A descolonização na África, por exemplo, ocorreu de tal forma que as superpotências foram incapazes de controlá-las. As diferentes facetas da diplomacia dos Estados africanos, que foram reorganizadas durante seus processos de autonomia, desafiaram as velhas e tradicionais práticas das relações exteriores, sobretudo em relação às grandes potências, uma vez que os novos Estados emergentes aspiravam aproximação com países em situações semelhantes. A nova prática diplomática pós-colonial, levando em conta um contexto de descolonização, crescimento populacional, problemas ambientais, relações entre entidades supranacionais e processos de autonomia que envolviam planejamento e ações conscientes de povos colonizados enfraqueceram o sistema da Guerra Fria, obrigando que os Estados Unidos, a União Soviética e a China tornassem sua participação mais intrusiva nestes Estados (BRADLEY, 2010, p. 458).

O processo de independência dos novos Estados, somados à entrada das superpotências durante a Guerra Fria tornou o Terceiro Mundo um palco violento da experimentação de novos mercados e postos de influência capitalista e socialista. Muito

embora tenha esboçado a autonomia das ex-colônias, o período de transição para um Estado pós-colonial reflete inúmeros problemas sociais nos novos Estados que perduram até hoje. Apesar disso, oportunizou às novas lideranças anticoloniais a propagação de novos discursos e perspectivas, antes sufocadas pelo poder das colônias. Tornando público seus novos ângulos de modernidade, os países africanos, ainda que com os mais diferentes alinhamentos ideológicos, passaram a ter sua autonomia reconhecida por outros Estados. Ainda que não de prontidão, o Brasil passou a olhar para os Estados africanos na década de 1960 como uma oportunidade comercial, sobretudo, mas que também estava alinhada pelos laços históricos e culturais, como será abordado no próximo capítulo.

O BRASIL NO CONTINENTE AFRICANO NOS ANOS 1960

O momento de reaproximação brasileira com os países africanos inicia-se com o governo de Jânio Quadros e João Goulart, na década de 1960, com a chamada Política Externa Independente (PEI). Para a literatura das Relações Internacionais, este é o marco da presença africana na política externa brasileira de forma efetiva. A PEI, então, tinha como objetivo tornar o Brasil protagonista na agenda internacional, na mesma medida em que buscava diversificação na aproximação de novos Estados, refletindo os interesses nacionais traduzidos em pautas das relações exteriores (DIGOLIN, *et al.* 2016, p.2). Tendo como marco a universalização e a autodeterminação dos povos, a Política Externa Independente trouxe ao Brasil novas perspectivas e compromissos. Segundo Jânio Quadros:

“Não menos importantes, hoje em dia, do que os laços tradicionais que nos ligam à Europa, são os interesses, aspirações e pontos de contato entre o Brasil e os povos da África. [...] Não aceitamos qualquer forma ou modalidade de colonialismo ou imperialismo. Pode-se afirmar, com a sinceridade mais absoluta, que o Brasil se esforçará para que todos os povos coloniais, repetimos, todos, sem exceção, atinjam sua independência. [...] O Brasil formula os melhores votos para que os entendimentos entre os dois grandes estadistas que são De Gaulle e Bourguiba, possam facilitar o encaminhamento de uma solução decisiva e heróica para a luta do povo argelino. [...] O nosso esforço em África, por mais intenso que venha a ser, não poderá senão construir uma modesta retribuição, um pequeno pagamento da imensa dívida que o Brasil tem para com o povo africano. Essa razão, de ordem moral, justificaria por si só a importância que este Governo empresta à sua política de aproximação com a África.” (MUNIZ, 2009, p.24).

Nesse sentido, o redirecionamento da política externa brasileira voltou suas atenções ao continente africano, o que refletiu na criação de um departamento no Ministério das Relações Exteriores específico para o assunto. A importância do continente africano na agenda da política externa brasileira era tamanha, que Grupos de Trabalho do Itamaraty visitaram os novos Estados africanos para que fosse viabilizado o estabelecimento de novas embaixadas no continente, o que seria concretizado pos-

teriormente na Costa do Marfim, Etiópia, Gana, Nigéria e Senegal, além de consulados em Angola, Congo, Moçambique, Quênia e Rodésia do Sul (DIGOLIN, *et al.* 2016, p.2). Além disso, o Brasil, através de sua participação na Organização das Nações Unidas, declarou apoio sobre a Concessão da Independência aos Povos e Países Coloniais, permitindo que Estados africanos pudessem ingressar à ONU.

Entretanto, o golpe de 1964 encerrou o curto período democrático brasileiro, instaurado em meados da década de 1940, rompendo com a filosofia de poder moderado dos militares e instalando-o como poder efetivo do Estado (SILVA, 1989, p.349). A partir deste momento, oriundo de um suposto alinhamento à esquerda de João Goulart, o golpe militar trouxe uma expectativa de equilíbrio às elites políticas. Sendo assim, uma nova reconfiguração na política externa era iminente. A nova orientação do Itamaraty, então, tomou como base as pautas da Escola Superior de Guerra (GONÇALVES, 1993, p.213). Reconfiguração essa que seria efetivada em abril de 1964 com Castelo Branco, que efetua uma ruptura abrupta com a Política Externa independente de Jânio Quadros. Diante desse cenário, constrói-se uma narrativa que contrapõe a PEI em uma perspectiva do bloco ocidental em oposição ao bloco comunista e, em cima disso, instala-se uma estratégia de segurança e desenvolvimento da política externa brasileira. Sucessivamente ao governo de Castelo Branco, o mandato de Costa e Silva (1967-1969) apresentou uma singela descontinuidade com a rigidez aplicada no governo anterior. Algumas diretrizes da política externa tornaram-se mais flexíveis, firmando novas representações diplomáticas em Uganda, Tanzânia e Zâmbia (DIGOLIN, *et al.* 2016, p.3).

Embora houvesse rompido com as diretrizes da política externa anterior, o período militar, agora sob mandato de Médici, no final dos anos 1960, enxergava no continente africano uma parte da estratégia que visava a segurança nacional e aspiração brasileira enquanto potência. Durante o período, o governo de Médici acreditava estar o continente africano diretamente interligado aos interesses estratégicos e econômicos. Se por um lado era fundamental a aproximação econômica com os países da faixa tropical, por outro, era igualmente importante o controle da fronteira leste, o que necessitava de estreitas relações com Portugal e África do Sul, esboçando uma aproximação mais efetiva em comparação aos anteriores governantes militares, embora mantivesse o caráter das relações exteriores. Apesar da aproximação dos países do continente africano, entre os militares, foi apenas com Ernesto Geisel que os países da África passaram a ocupar maior significância na agenda do Ministério das Relações Exteriores, como será abordado no próximo capítulo.

O PRAGMATISMO ECUMÊNICO E RESPONSÁVEL DE ERNESTO GEISEL

Ao tomar posse em março de 1974, Ernesto Geisel reformulou o quadro do Ministério das Relações Exteriores e indicou que a base do regime autoritário, iniciado em 1964, seriam agora flexibilizados de forma efetiva. No mesmo discurso, o então

presidente denominaria sua política externa de *Pragmatismo Ecumênico e Responsável* (SPEKTOR, 2004, p. 191). É preciso ressaltar, entretanto, que a conjuntura em que Geisel assume o poder é distinta de seus antecessores. Nos anos 1960, houve uma expectativa de acelerado crescimento econômico que levaria o Brasil a tornar-se uma grande potência em um curto espaço de tempo. Contudo, essa esperança deu lugar aos receios que se desenhavam na nova face do sistema internacional (GONÇALVES; MYAMOTO, 1993, p.229). Nesse sentido, as contrariedades domésticas e externas praticamente enterravam o desejo do “milagre brasileiro”. A relativa estabilidade diplomática internacionalmente, ocasionada pelo diálogo entre as superpotências, passou a deteriorar-se, ocasionando instabilidades e incertezas. Coube, então, ao pragmatismo ecumênico e responsável enfrentar os desafios internacionais, ainda que mantivesse o plano de fortalecimento nacional praticado por governos antecessores.

O posicionamento não-alinhado da política externa de Geisel, era traduzida por uma inexistência de preferências de aliados, buscando novas frentes de participação. Em cima dessa conjuntura, que, além dos desequilíbrios citados anteriormente, também estava imersa em uma economia desaquecida, refletida na Crise do Petróleo, além das consequências da Guerra do Vietnã. Somado a isso, os anos 1970 também foram palcos de violentos conflitos, muitos por processos de independência, no continente africano, asiático e no Oriente Médio. Diante dessa perspectiva, o Brasil aproximou-se de países vizinhos da América Latina, além de estabelecerem relações com a China. Em relação ao continente africano, diversas foram as políticas que representaram esse novo comportamento. Além dos novos acordos comerciais, houve um crescimento nas visitas oficiais, missões diplomáticas e participação nos diferentes debates da agenda internacional, como a Conferência Mundial sobre o Apartheid, em 1978, IV Reunião Anual da Junta de Governadores do Fundo Africano de Desenvolvimento e Conferência Mundial de Apoio aos Povos Do Zimbábue e Namíbia (DIGOLIN, *et al.* 2016, p.4), por exemplo. Além disso, muitas foram as forças diplomáticas brasileiras para o reconhecimento dos Estados africanos. Logo em 1974, o Brasil reconheceu a independência de Guiné-Bissau, antes mesmo que Portugal o fizesse. No ano seguinte, faria o mesmo com a Angola, fazendo com que o Estado brasileiro fosse o primeiro a reconhecer a autonomia do governo angolano (DÁVILA, 2010, p.37), ganhando notoriedade entre os países do Terceiro Mundo. Neste caso, especificamente, a manobra diplomática precisou ser extremamente calculada. Isso porque, internamente, a Angola possuía três movimentos de independência: Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) e União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA). Esses três grupos, embora com o mesmo objetivo, já possuíam negociações com Portugal para seu processo de autonomia, porém divergiam entre si de forma ideológica e pessoal. Nesse cenário, o Brasil reconheceu a vitória do MPLA, grupo de caráter marxista e que representou uma manobra de risco ao Estado brasileiro,

mas que se concretizou com sucesso. Este foi um marco que redefiniu a participação do Brasil no continente africano. Até então a percepção era de que o governo de Ernesto Geisel estivesse alinhado com as decisões do Novo Estado Português, mas que, a partir do episódio de Angola, foi substituído por uma imagem de frente na luta contra o apartheid (GONÇALVES, 1993, p. 232).

Durante o mandato de Ernesto Geisel, iniciou-se um processo de estreitas relações com os países africanos. O aperfeiçoamento do Itamaraty nas questões africanas desenhou uma série de condutas que lhe permitiam tratar, de forma crítica e diplomática, dos processos individuais que conduziam os Estados do continente africano nos anos 1970. Neste período, as relações pacíficas, além de novas oportunidades comerciais, também foram traduzidas nos esforços diplomáticos, como apresentado anteriormente. Ainda que o enfoque da aproximação fosse político, a esfera comercial esteve presente, uma vez que o continente surgia para a economia brasileira como um mercado em potencial.

Mostrava-se, assim, uma ruptura nas políticas para com o continente africano. Anteriormente, as relações concretizaram-se sob o aspecto comercial e econômico, e, a partir da política de Ernesto Geisel, as relações passaram a incluir representações políticas e culturais. O período ainda marcou o apoio brasileiro em resoluções favoráveis às independências de Namíbia, Rodésia e Zimbábue, além dos acordos comerciais de petróleo, alimentos, roupas e veículos com a Nigéria. Somado a isso, durante o governo de Geisel novas embaixadas brasileiras foram abertas em Alto Volta, Angola, Cabo Verde, Gabão, Moçambique e outros países do continente africano, o que concretizou a presença brasileira no continente (DIGOLIN, *et al.* 2016, p.5).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho buscou apresentar o contexto em que o continente africano se encontrava na segunda metade do século XX, dentro de uma conjuntura internacional na qual o Brasil teve um significativo papel enquanto liderança regional. Muito embora a política doméstica brasileira fosse reflexo de um golpe militar, efetivado em 1964, e que rompeu com as tendências *esquerdistas* de Jânio Quadros, e que inicialmente tenha adotado medidas de alinhamento automático aos Estados Unidos, o governo de Ernesto Geisel, sob sua política externa denominada de Pragmatismo Ecumênico e Responsável, optou por uma ruptura com as condutas das relações exteriores anteriormente adotadas por Castelo Branco, Costa e Silva e Médici. A diversificação estratégica das relações diplomáticas do Brasil favoreceu para uma aproximação mais efetiva do Estado brasileiro com o continente africano, sendo, então, a mais ativa desde o processo de independência brasileira, uma vez que o governo de Jânio Quadros, que também aspirado contato com os países africanos, não obteve continuidade.

A segunda metade do século XX representou para o continente africano um período em que as forças coloniais enfraqueceram e que oportunizaram processos de independência. A aspiração de novas lideranças pós-coloniais como Nehru, Ahmed Ben Bella, Nasser, por exemplo, idealizaram novos horizontes para os novos Estados africanos, que encontravam nestas personalidades a personificação da autonomia de seu povo. Apesar disso, muitas foram as dificuldades para que tais processos se consolidassem, visto o contexto da Guerra Fria em que as superpotências, ainda que antagônicas ideologicamente, e aqui incluo a China maoísta, além de União Soviética e dos Estados Unidos, naturalmente, enxergavam nos países do Terceiro Mundo novos polos de influência. Internamente, foram diversos os conflitos que, apesar de aspirar os mesmos objetivos, divergiam entre si, sobretudo na perspectiva ideológica, e que tornaram os processos de autonomia ainda mais violentos, como o caso da Angola, citado anteriormente.

Nesse sentido, a política externa do governo de Ernesto Geisel rompe com o comportamento tradicional das relações exteriores dos governos militares. Ao invés do alinhamento automático, utilizou-se do contraponto: o não-alinhamento. Essa conduta forneceu ao Itamaraty ferramentas e práticas que permitiram a inserção brasileira no continente africano para além das relações comerciais e econômicas, ainda que estas estivessem presentes. Assim, o Brasil aumentou sua influência entre os países africanos ao estabelecer laços diplomáticos que reconheciam sua autonomia, independentemente da ideologia adotada pelos novos Estados. Tamanha foi a importância dos países africanos para o Ministério das Relações Exteriores, que estes laços foram traduzidos em missões diplomáticas, embaixadas, alinhamento em fóruns internacionais e demais práticas que estreitaram tais relações. Conclui-se, portanto, que o fortalecimento das relações brasileiras, sob o comando de Ernesto Geisel, com os países do continente africano, pode ser considerada como uma prática que ressignificou as estruturas de poder do sistema internacional do período, atendendo as necessidades do Terceiro Mundo não apenas comerciais e econômicas, mas também diplomáticas e políticas.

Referências

BRADLEY, Mark Philip. Decolonization, the global South and the Cold War, 1919-1962. In: WESTAD, Odd Arne; LEFFLER, Melvin (Eds.). **The Cambridge of The Cold War**. Vol.1 - Origins. New York: Cambridge, 2010.

DÁVILA, Jerry. **Hotel Trópico: Brazil and the challenge of african decolonization, 1950-1980**. Londres: Duke University Press, 2010. 313 p.

DIGOLIN *et al.* O continente africano na política externa brasileira: de Jânio Quadros a Lula da Silva. **Cadernos do Tempo Presente**, n. 24, jun./jul. 2016, p. 94-109, 2016.

GONÇALVES, Williams da S.; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. **Estudos Históricos**, v. 6, n. 12, p. 211-246, 1993.

LATHAM, Michael. The Cold War in The Third World, 1963-1975. In: WESTAD, Odd Arne & LEFFLER, Melvin (Eds.). **The Cambridge of The Cold War**. Vol.2 – Crises & Détente. New York: Cambridge, 2010.

MUNIZ, C. B. A. **Discursos selecionados do Presidente Jânio Quadros** [livro eletrônico]. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. p. 24, 2009.

SILVA, Hélio. **O poder militar**. Porto Alegre: LPM, 1984.

SPEKTOR, Matias. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 2, n. 47, p. 191-222, 2004.

VISENTINI, P. F. Cooperação Sul-Sul, Diplomacia de Prestígio ou Imperialismo “soft”? As Relações Brasil-África do Governo Lula. **SÉCULO XXI: Revista de Relações Internacionais - ESPM-POA**, v. 1, n. 1, p. 65-84, 2015.

WESTAD, Odd Arne. The Cold War and the International History of the Twentieth Century. In: WESTAD, Odd Arne; LEFFLER, Melvin (Eds.). **The Cambridge of The Cold War**. Vol.1 - Origins. New York: Cambridge, 2010.

O BRASIL E A REFORMA DA GOVERNANÇA GLOBAL: DESAFIOS E OPORTUNIDADES NO G20 E NO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

Thais Lino dos Santos¹

Pontificia Universidad Catolica Argentina
Santa Maria de Los Buenos Aires

Resumo

A governança global enfrenta desafios que demandam reformas estruturais para garantir representação equitativa e eficiência. O Brasil tem buscado maior protagonismo no G20 e no Conselho de Segurança da ONU, defendendo um sistema mais inclusivo e multipolar. Este artigo analisa as principais propostas brasileiras para a reforma dessas instâncias, destacando desafios e oportunidades para o país no contexto das relações internacionais, com base na literatura acadêmica e em evidências concretas da política internacional.

Palavras-chave: Governança Global; Reforma Institucional; Brasil; G20; Conselho de Segurança da ONU.

BRAZIL AND THE REFORM OF GLOBAL GOVERNANCE: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES IN THE G20 AND THE UN SECURITY COUNCIL

Abstract

Global governance faces challenges that require structural reforms to ensure equitable representation and efficiency. Brazil has sought greater prominence in the G20 and the United Nations Security Council, advocating for a more inclusive and multipolar system. This article analyzes Brazil's main proposals for reforming these institutions, highlighting the challenges and opportunities for the country in the context of international relations, based on academic literature and concrete evidence from international politics.

Keywords: Global Governance; Institutional Reform; Brazil; G20; United Nations Security Council.

1 Doutoranda em Ciências Jurídicas pela Pontificia Universidad Catolica Argentina Santa Maria de Los Buenos Aires. Mestre em Direito Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ). Especialista em Direito e Processo Contemporâneo pelo Centro de Ensino Jurídico Susana Araujo, em Direito Ambiental e Minerário pela Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), em Direito Internacional e Direitos Humanos pela Universidade Castelo Branco, em Prática Judicante pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), em Direito Penal, Processo Penal e Perícias Criminais pelo Centro Universitário UNIESP, em Processo Civil pela Universidade Estácio de Sá.

1. INTRODUÇÃO

A governança global está em constante transformação, impulsionada por desafios políticos, econômicos e ambientais. A distribuição desigual de poder nas principais organizações internacionais, como o Conselho de Segurança da ONU e o G20, limita a participação de países emergentes e compromete a legitimidade das decisões internacionais (Keohane, 2011). O Brasil tem se posicionado como um defensor da multipolaridade e da democratização das decisões globais, argumentando que a inclusão de novos atores é fundamental para o equilíbrio do sistema internacional (Hurrell, 2006).

No entanto, o país enfrenta desafios para transformar essa agenda em realidade. A resistência de potências estabelecidas, a complexidade do processo decisório e a necessidade de consenso dificultam avanços substanciais (Stuenkel, 2015). Ainda assim, as reformas dessas instituições representam uma oportunidade para o Brasil fortalecer sua influência global e consolidar-se como um ator-chave na política internacional.

2. O BRASIL NO G20: LIDERANÇA E DESAFIOS

O Brasil tem buscado maior influência no G20, defendendo reformas que promovam um sistema mais representativo e eficaz. Como a maior economia da América Latina, o país tem interesse em fortalecer sua posição dentro do grupo, impulsionando debates sobre desenvolvimento sustentável, comércio internacional e estabilidade financeira (Santoro, 2020).

Contudo, sua atuação encontra desafios, como a dificuldade de construir consensos em um grupo tão heterogêneo e a influência desproporcional das economias mais desenvolvidas (Viotti, 2019). Apesar disso, o Brasil pode aproveitar a crescente demanda por reformas para consolidar sua presença e ampliar seu peso nas decisões globais.

2.1. O Papel do G20 na Governança Global

O G20 desempenha um papel central na governança global, especialmente após a crise financeira de 2008, quando se consolidou como o principal fórum de coordenação econômica internacional (Ikenberry, 2011). No entanto, o grupo enfrenta desafios relacionados à sua legitimidade, pois, apesar de ser mais inclusivo do que o G7, ainda privilegia as maiores economias (Viotti, 2019).

Além das questões de representatividade, o G20 tem sido criticado pela falta de um mecanismo institucional que assegure a implementação de suas decisões. Diferente de organizações como o FMI ou a OMC, o G20 opera por meio de consenso e sem um secretariado permanente, o que pode comprometer a continuidade das políticas

acordadas entre seus membros (Cooper e Thakur, 2013). A ausência de obrigações vinculantes dificulta a adoção de medidas estruturais para o fortalecimento da economia global, tornando muitas de suas iniciativas meramente indicativas.

Outro desafio relevante é a crescente polarização entre seus membros, especialmente em questões de governança econômica e comercial. Divergências entre potências como os Estados Unidos e a China, além da fragmentação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, dificultam a construção de um consenso sobre reformas estruturais no sistema financeiro internacional (Santoro, 2020). Para países emergentes, como o Brasil, essa dinâmica pode representar tanto um desafio quanto uma oportunidade, uma vez que sua atuação diplomática pode ser determinante para a definição de novas diretrizes no grupo.

2.2. As Propostas Brasileiras para a Reforma do G20

O Brasil tem defendido reformas como a criação de um secretariado permanente e a ampliação da participação dos países em desenvolvimento nas decisões estratégicas (Stuenkel, 2017). Outra proposta envolve a revisão da representatividade nas comissões temáticas para evitar a concentração de poder nas mãos das economias mais ricas.

Além disso, o Brasil sugere mecanismos que garantam maior transparência e a implementação efetiva dos compromissos assumidos, fortalecendo o papel do G20 como uma instituição de governança global (Viotti, 2019). A falta de um órgão de monitoramento e a rotatividade das presidências anuais criam descontinuidade nas prioridades do grupo, tornando a governança menos previsível e dificultando o avanço de propostas estruturais. A criação de um secretariado permanente poderia fornecer maior coesão às políticas formuladas no G20, permitindo a continuidade de agendas de longo prazo e fortalecendo o impacto das decisões tomadas pelo grupo (Cooper e Thakur, 2013).

Outra sugestão relevante está na ampliação do envolvimento da sociedade civil e de organizações internacionais no processo decisório do G20. O Brasil defende que uma maior participação de atores não estatais, como empresas, ONGs e universidades, poderia contribuir para tornar o grupo mais democrático e responsivo às demandas globais (Santoro, 2020). Esse tipo de abordagem facilitaria a formulação de políticas públicas mais eficazes, garantindo que os interesses dos países emergentes e em desenvolvimento sejam levados em consideração nas deliberações estratégicas do grupo.

3. O BRASIL E A REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

O Conselho de Segurança da ONU tem sido criticado por sua estrutura desatualizada, que reflete o equilíbrio de poder de 1945, ignorando o crescimento de novas potências (Luck, 2006). O Brasil defende uma reforma que amplie a representatividade do órgão, permitindo maior participação de países emergentes nas decisões globais.

Contudo, essa agenda enfrenta resistência, especialmente dos membros permanentes, que relutam em abrir mão de seu poder de veto (Hurd, 2014).

3.1. A Estrutura Atual do Conselho de Segurança

O Conselho de Segurança da ONU é composto por cinco membros permanentes com direito a veto e dez membros rotativos sem esse privilégio. Essa configuração gera um desequilíbrio de poder, permitindo que as grandes potências bloqueiem decisões contrárias aos seus interesses (Hurd, 2014). Além disso, a falta de representatividade de regiões como América Latina e África compromete a legitimidade do órgão. O Brasil, apesar de ter participado de diversas composições rotativas, permanece excluído do núcleo decisório permanente (Viotti e Villa, 2019).

A estrutura do Conselho de Segurança reflete um arranjo político herdado da Segunda Guerra Mundial, o que faz com que sua composição atual não corresponda à nova dinâmica geopolítica do século XXI (Luck, 2006). Embora diversas tentativas de reforma tenham sido propostas desde o final da Guerra Fria, a resistência dos membros permanentes tem dificultado avanços significativos. Essa resistência ocorre porque qualquer alteração na composição do Conselho exigiria mudanças na Carta da ONU, o que demanda aprovação de dois terços da Assembleia Geral e a ratificação por todos os membros permanentes (Weiss, 2018). Assim, qualquer tentativa de transformação enfrenta um impasse estrutural que mantém o status quo.

Outro aspecto problemático é a seletividade na atuação do Conselho de Segurança em crises internacionais. A concessão do direito de veto permite que as potências globais paralise a ação da ONU em situações que conflitam com seus interesses nacionais, como visto nos casos da Síria e da Ucrânia (Hurd, 2014). Esse mecanismo, inicialmente concebido para garantir estabilidade no sistema internacional, tem sido criticado por dificultar respostas rápidas a conflitos e violações de direitos humanos. Dessa forma, a ineficácia do Conselho em lidar com crises contemporâneas reforça os apelos por reformas estruturais que ampliem sua representatividade e funcionalidade (Stuenkel, 2015).

3.2. O Papel do Brasil nas Propostas de Reforma

O Brasil, como parte do G4 (Brasil, Alemanha, Índia e Japão), propõe a criação de novos assentos permanentes para países emergentes, defendendo que a composição

do Conselho reflita melhor a atual realidade global (Viotti e Villa, 2019). Além disso, o Brasil sugere a limitação do uso do veto em casos de crimes contra a humanidade, buscando reduzir a paralisia do órgão diante de crises internacionais (Hurd, 2014).

O país argumenta que a inclusão de novos membros permanentes contribuiria para fortalecer a legitimidade do Conselho e torná-lo mais representativo das dinâmicas políticas e econômicas contemporâneas (Stuenkel, 2017). O Brasil destaca que regiões como América Latina e África continuam sub-representadas, apesar de sua crescente relevância no cenário internacional. A ampliação do Conselho permitiria uma abordagem mais equilibrada em decisões sobre paz e segurança, reduzindo a concentração de poder nas mãos das grandes potências (Weiss, 2018). Essa proposta, entretanto, enfrenta desafios significativos, pois depende de negociações políticas complexas e da aceitação dos membros permanentes, com interesses divergentes sobre a ampliação do órgão.

Além de pleitear uma cadeira permanente, o Brasil tem buscado consolidar sua atuação no Conselho por meio de mandatos rotativos. O país já ocupou o assento não permanente em diversas ocasiões, utilizando essas oportunidades para promover temas como a solução pacífica de conflitos, o respeito ao direito internacional e a defesa do multilateralismo (Santoro, 2020). Entretanto, essa participação temporária não garante influência duradoura, reforçando a necessidade de uma reforma estrutural que possibilite maior protagonismo de países emergentes. Nesse sentido, a diplomacia brasileira tem apostado na construção de alianças estratégicas com outras nações do Sul Global para fortalecer sua posição nas negociações internacionais sobre a reforma do Conselho (Viotti, 2019).

4. PERSPECTIVAS PARA A REFORMA DA GOVERNANÇA GLOBAL

A reforma da governança global tem sido uma pauta recorrente no cenário internacional, impulsionada pelas transformações geopolíticas e pela necessidade de um sistema mais inclusivo e eficiente (Ikenberry, 2011). O Brasil busca consolidar seu papel nesse debate, promovendo ajustes institucionais que reflitam melhor a distribuição atual de poder no sistema internacional (Stuenkel, 2017).

O processo de reforma enfrenta desafios significativos, como a resistência de atores tradicionais e a fragmentação de interesses entre países emergentes (Cooper e Thakur, 2013). No entanto, a crescente interdependência global e a necessidade de soluções multilaterais oferecem oportunidades estratégicas para o Brasil fortalecer sua posição e aumentar sua influência nos debates sobre governança global (Santoro, 2020).

4.1. Tendências na Governança Global

A governança global tem sido cada vez mais desafiada por um cenário internacional marcado por multipolaridade, tensões geopolíticas e crises transnacionais que exigem respostas multilaterais eficazes (Patrick, 2019). O modelo tradicional, baseado na liderança de potências ocidentais, tem sido questionado devido à ascensão de novos atores, como China, Índia e Brasil, que demandam maior representatividade nas instituições globais (Ikenberry, 2011). Nesse contexto, a reforma de organizações como o Conselho de Segurança da ONU e o G20 torna-se essencial para refletir as novas dinâmicas de poder e garantir um sistema internacional mais equilibrado e inclusivo.

Outro fator que influencia a governança global é o impacto de desafios globais emergentes, como as mudanças climáticas, a digitalização da economia e a crescente interdependência econômica (Viotti e Villa, 2019). Esses fenômenos exigem respostas coordenadas entre Estados, empresas e organizações internacionais, o que pressiona por mecanismos de governança mais eficientes. No entanto, as divergências entre países desenvolvidos e emergentes sobre regras e compromissos internacionais dificultam a implementação de reformas substanciais (Stuenkel, 2017). Assim, a governança global precisa se adaptar não apenas às mudanças no equilíbrio de poder, mas também à necessidade de respostas mais ágeis e eficazes a problemas transnacionais.

Além disso, o enfraquecimento do multilateralismo tem gerado preocupações sobre a capacidade das instituições internacionais de promover estabilidade e cooperação (Weiss, 2018). O aumento do nacionalismo e de políticas unilaterais por parte de algumas grandes potências desafiam os princípios da cooperação global e dificulta a implementação de reformas institucionais. Nesse cenário, países emergentes como o Brasil têm buscado ampliar sua influência por meio da diplomacia multilateral e da construção de coalizões estratégicas, a fim de fortalecer um modelo de governança global mais inclusivo e representativo (Santoro, 2020).

4.2. O Papel do Brasil na Construção de uma Nova Ordem Global

O Brasil tem adotado uma estratégia diplomática voltada para a consolidação de sua posição como ator-chave na governança global, enfatizando a necessidade de um sistema internacional mais democrático e representativo (Viotti, 2019). Sua atuação em fóruns como o BRICS, o G20 e a ONU demonstram um compromisso com o multilateralismo e com a busca por reformas institucionais que ampliem a participação dos países em desenvolvimento (Stuenkel, 2015). No entanto, para consolidar sua influência global, o Brasil precisa superar desafios internos, como limitações econômicas e políticas externas mais assertivas por parte de outras potências emergentes.

A participação brasileira na governança global também está vinculada à sua política externa baseada na busca por consensos e no fortalecimento do diálogo Sul-

Sul (Hurrell, 2006). O país tem se posicionado como um mediador em negociações internacionais e promovido iniciativas voltadas para a cooperação internacional em áreas como segurança alimentar, desenvolvimento sustentável e combate às mudanças climáticas (Santoro, 2020). Esse perfil diplomático confere ao Brasil credibilidade no cenário global, mas também exige uma abordagem estratégica para converter essa influência em resultados concretos na reforma das instituições internacionais.

Além disso, a crescente fragmentação da ordem internacional cria oportunidades e desafios para o Brasil. Por um lado, a transição para uma ordem multipolar abre espaço para maior protagonismo de atores emergentes. Por outro, a competição entre grandes potências, como os Estados Unidos e China, pode limitar a margem de manobra brasileira nas negociações sobre a reforma da governança global (Patrick, 2019). Para ampliar sua relevância, o Brasil precisa continuar investindo em alianças estratégicas, fortalecer sua posição nos debates internacionais e demonstrar capacidade de liderança em temas globais prioritários, como desenvolvimento sustentável e direitos humanos (Viotti e Villa, 2019).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma da governança global representa um desafio complexo, mas também uma oportunidade estratégica para o Brasil. No G20, o país busca fortalecer sua influência em um cenário competitivo, enquanto no Conselho de Segurança da ONU, defende uma reforma que amplie sua participação no núcleo decisório global. A estrutura atual dessas instituições reflete um equilíbrio de poder desatualizado, que favorece as potências estabelecidas e limita a influência dos países emergentes. Nesse contexto, o Brasil se posiciona como um ator relevante, promovendo propostas que visam aumentar a representatividade e a legitimidade das decisões internacionais.

Embora enfrente resistência de potências estabelecidas, a diplomacia brasileira pode se beneficiar do crescente clamor por um sistema mais representativo. O avanço da multipolaridade no cenário internacional e a crescente interdependência econômica e política reforçam a necessidade de adaptação das instituições globais. O Brasil, ao articular alianças estratégicas e consolidar seu papel em fóruns multilaterais, pode ampliar sua capacidade de negociação e contribuir para a construção de um sistema mais inclusivo e eficaz. Além disso, a defesa do multilateralismo e da cooperação internacional pode fortalecer a posição do país como mediador em disputas globais, aumentando sua influência nas decisões sobre governança global.

A participação brasileira na governança global também deve estar alinhada com uma estratégia de desenvolvimento interno que fortaleça sua posição internacional. Para isso, o Brasil precisa continuar investindo em políticas que promovam crescimento econômico sustentável, estabilidade política e inovação tecnológica. A competitividade global do país não depende apenas de sua atuação diplomática, mas também de

sua capacidade de demonstrar liderança em questões estratégicas, como mudanças climáticas, segurança alimentar e desenvolvimento sustentável. Dessa forma, a busca por maior protagonismo nas instituições globais deve ser acompanhada de um esforço interno para consolidar sua influência internacional.

Em um cenário de transformações geopolíticas, a reforma da governança global é um processo inevitável, embora gradual e desafiador. O Brasil tem a oportunidade de desempenhar um papel ativo nesse processo, articulando sua diplomacia com uma visão estratégica de longo prazo. Se conseguir consolidar sua posição como líder regional e fortalecer sua presença em debates globais, o país poderá não apenas ampliar sua influência nas principais instituições internacionais, mas também contribuir para a construção de uma ordem mundial mais equilibrada e representativa.

REFERÊNCIAS

COOPER, Andrew F.; THAKUR, Ramesh. **The Group of Twenty (G20)**. New York: Routledge, 2013.

HURRELL, Andrew. **On global order: power, values, and the constitution of international society**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

HURD, Ian. **International Organizations: Politics, Law, Practice**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

IKENBERRY, G. John. **Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order**. Princeton: Princeton University Press, 2011.

KEOHANE, Robert O. **Governance in a Partially Globalized World**. New York: Routledge, 2011.

LUCK, Edward C. **UN Security Council: Practice and Promise**. New York: Routledge, 2006.

PATRICK, Stewart. **The Best Laid Plans: The Origins of American Multilateralism and the Dawn of the Cold War**. New York: Rowman & Littlefield, 2019.

SANTORO, Maurício. **Brasil e G20: desafios e oportunidades para a política externa brasileira**. Brasília: FUNAG, 2020.

STUENKEL, Oliver. **Post-Western World: How Emerging Powers Are Remaking Global Order**. Cambridge: Polity Press, 2017.

VIOTTI, Paulo Roberto de Almeida. **A política externa brasileira e a governança global: desafios e perspectivas**. São Paulo: Editora UNESP, 2019.

VIOTTI, Paulo Roberto de Almeida; VILLA, Rafael Duarte. **O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU: interesses e desafios**. Brasília: FUNAG, 2019.

ETA Y LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA DEL NACIONALISMO VASCO: ENTRE LA LUCHA ARMADA Y LA DISPUTA INSTITUCIONAL

João Henrique Cervantes Falleiros Martins¹

Universidade Federal do ABC

Bruno Vicente Lippe Pasquarelli²

Universidade Federal de Campina Grande

Resumen

Este artículo analiza la actuación política de Euskadi Ta Askatasuna (ETA) en el proceso de construcción del nacionalismo vasco en el contexto de la transición democrática española. Se parte del supuesto de que los movimientos independentistas expresan una identidad regional que se articula en torno a partidos y organizaciones. A través de acciones armadas y respaldo político, ETA desempeñó un papel central en la reivindicación de la autodeterminación vasca. El estudio recurre a fuentes documentales y análisis histórico-comparativo para examinar la evolución de la organización, sus vínculos partidarios y su impacto en la esfera política. Se busca, así, comprender la dimensión política del nacionalismo vasco más allá del enfoque exclusivamente militar o terrorista.

Palabras clave: España; ETA; Nacionalismo; País Vasco.

ETA AND THE POLITICAL CONSTRUCTION OF BASQUE NATIONALISM: BETWEEN ARMED STRUGGLE AND INSTITUTIONAL CONTESTATION

Abstract

This article analyzes the political actions of Euskadi Ta Askatasuna (ETA) in the process of constructing Basque nationalism during Spain's democratic transition. It starts with the assumption that independence movements express a regional identity articulated through parties and organizations. Through armed actions and political support, ETA played a central role in advocating for Basque self-determination. The study relies on documentary sources and historical-comparative analysis to examine the organization's evolution, its party affiliations, and its political impact. Thus, it seeks to understand the political dimension of Basque nationalism beyond a purely military or terrorist lens.

Keywords: Basque Country; ETA; Nationalism; Spain.

1 Estudiante especial de la Maestría en el Programa de Relaciones Internacionales de la UFABC.

2 Doctor en Ciencia Política. Profesor de la Universidade Federal de Campina Grande y del Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI/UEPB).

1. INTRODUCCIÓN

El debate sobre la identidad nacional en España resulta especialmente polémico en aquellas regiones donde los nacionalismos alternativos gozan de amplio respaldo social. En el País Vasco y en Cataluña, la política, la cultura y la educación giran en torno a la cuestión nacional. En ambas comunidades, los nacionalistas regionales se han mantenido en el poder desde la restauración de la democracia, y durante más de veinticinco años han promovido políticas de nacionalización masiva orientadas a fortalecer las identidades vasca y catalana. Estos esfuerzos han coincidido con los impulsados por el propio Estado, que, pese a las ambigüedades presentes en su discurso, ha buscado fomentar una nueva identidad española basada en los valores de la democracia, la modernización y la descentralización (Balfour, 1996; Quiroga, 2007).

La fragmentación de la identidad en las provincias del País Vasco y Cataluña se remonta al surgimiento de los nacionalismos vasco y catalán en las últimas décadas del siglo XIX. La mayoría de sus manifestaciones implícitas atribuyen a los habitantes de España una identidad y un destino compartidos, que abarcan a todos aquellos que comparten una herencia cultural transmitida de generación en generación. Para la derecha democrática, el nacionalismo constituye el único campo de acción legítimo para los movimientos separatistas en la periferia. En este sentido, los nacionalistas españoles — con o sin razón — tienden a subordinar las identidades catalana y vasca al dominio de la identidad española. Esta lógica de dominación se vio reforzada durante el régimen franquista, que impuso políticas de homogeneización cultural. Fue precisamente contra este contexto que surgió la organización vasca Euskadi Ta Askatasuna (ETA), que enfrentó al Estado español en su lucha por la independencia de la comunidad autónoma vasca.

A partir de estos supuestos iniciales, el estudio se propuso responder a la siguiente pregunta: *¿Cómo contribuyó la actuación política de ETA a la consolidación del nacionalismo vasco en el contexto de la transición democrática española y de las disputas por la autodeterminación frente al Estado central?* El análisis de la acción de la organización en favor de la independencia vasca parte del entendimiento del nacionalismo regional que permeó sus estrategias y posicionamientos. El objetivo central es examinar, en perspectiva histórica, las características del nacionalismo vasco en el contexto del Estado español, así como comprender el surgimiento y la trayectoria de ETA como actor político. En las secciones siguientes, se presentarán los datos recopilados que sustentan el desarrollo de este estudio.

A través de una metodología cualitativa, esta investigación sobre el movimiento separatista vasco se desarrolló mediante el análisis de fuentes primarias y secundarias, tales como documentos oficiales, libros y artículos de carácter histórico, político y económico. La indagación incluyó el estudio de eventos históricos relevantes y la

revisión de documentos de organismos gubernamentales españoles, con el objetivo de comprender la construcción y difusión del nacionalismo vasco en el conjunto de la sociedad española. Asimismo, se analizaron los apoyos recibidos por ETA y sus implicaciones en el proyecto de independencia del País Vasco. Para ello, se empleó también el método histórico-comparativo, que permitió una contextualización más profunda del objeto de estudio. En este sentido, se espera que el presente trabajo contribuya al análisis crítico de las acciones de ETA, así como de las relaciones del País Vasco con el sistema internacional, con el fin de esclarecer los impactos políticos y sociales de su actuación en la dinámica contemporánea de España. La combinación de enfoques deductivo e histórico posibilita una comprensión más amplia del nacionalismo vasco y de su posicionamiento en el contexto europeo, particularmente frente al auge de movimientos que demandan una mayor autonomía para las regiones periféricas del Estado español.

Este estudio se divide en cuatro secciones principales y sus respectivos desarrollos. En la primera sección, se aborda la contextualización política de la dictadura franquista, examinando sus acciones desde el ascenso al poder hasta su caída, marcando el inicio de la transición de un régimen autoritario hacia la redemocratización. La segunda sección se centra en la dimensión política de la organización, analizando el respaldo de distintos partidos que impulsaron las acciones independentistas vascas hasta su expresión electoral. A su vez, la tercera sección examina la temática del nacionalismo, enfocándose en la comprensión del sentimiento nacional como elemento movilizador. Finalmente, la cuarta sección está dedicada a la exposición de la metodología utilizada en el desarrollo de esta investigación.

2. EL RÉGIMEN FRANQUISTA: GÉNESIS, CONSOLIDACIÓN Y COLAPSO DE UNA DICTADURA

En esta sección se pretende profundizar en el período de la dictadura del general Francisco Franco, analizando sus principales acciones hasta la caída del régimen y el inicio del proceso de redemocratización en España. El objetivo central es examinar el contexto histórico que precedió al surgimiento de la organización Euskadi Ta Askatasuna (ETA), uno de los principales grupos opositores al franquismo. Comprender la naturaleza del régimen dictatorial español resulta fundamental para interpretar con mayor precisión las motivaciones y estrategias políticas adoptadas por la ETA.

La Guerra Civil Española comenzó con un golpe de Estado llevado a cabo por sectores de las Fuerzas Armadas contra el Gobierno republicano democráticamente elegido. El 17 de julio de 1936, en Marruecos, unidades militares españolas se sublevaron contra el Gobierno vigente, en un acto de insurrección que contó con el respaldo de grupos fascistas, monárquicos y conservadores. No obstante, lo que los golpistas no anticipaban era la existencia de una resistencia organizada, compuesta por anarquis-

tas, comunistas y republicanos, como señala Igor P. Pomini (2020). El conflicto se prolongó durante tres años, entre 1936 y 1939, y tuvo como saldo aproximadamente 400 mil muertos, entre partidarios del Gobierno republicano, defensores del golpe militar y población civil, según Valentina T. Veleda (2010). España se encontraba entonces profundamente dividida entre dos grandes bloques: por un lado, los defensores de la República, integrados por comunistas, anarquistas y republicanos que conformaban el frente de resistencia; por otro, los partidarios del levantamiento militar, compuestos por fascistas, monárquicos y conservadores. Pomini (2020) destaca además que la guerra no se limitó al campo militar, sino que instauró una profunda crisis social con rasgos revolucionarios, manifestada en la emergencia de experiencias de autogestión protagonizadas por trabajadores que asumieron el control de sus lugares de trabajo, ante la salida de los propietarios — mayoritariamente aliados del bando militar — que abandonaron el país.

El golpe militar liderado por Francisco Franco, ocurrido el 18 de julio de 1936, marcó el inicio de la instauración de un nuevo Estado español basado en la violencia sistemática y en la represión de los opositores políticos, según señalan Mendes (2017) y Da Silva (2021). Este régimen autoritario, que se prolongó por aproximadamente cuarenta años, se consolidó tras la derrota del denominado «Ejército Rojo» (Corbella, 2015). Admirador declarado del fascismo, Franco incorporó a su proyecto de poder elementos ideológicos inspirados en Benito Mussolini, promoviendo la radicalización del aparato estatal, un fuerte sentimiento antidemocrático y, sobre todo, una postura profundamente anticomunista (Corbella, 2015). Como demuestra Helen Graham (2013), los cambios provocados por la Primera Guerra Mundial y por la Revolución Rusa favorecieron la expansión del ideario comunista en Europa, lo cual, paradójicamente, ofreció argumentos a diversos entusiastas del poder personalista para justificar la implementación de golpes de Estado en nombre del orden, de la unidad nacional y de la defensa frente al comunismo.

La represión del régimen franquista se estructuró a partir de un conjunto de legislaciones de carácter militar que beneficiaban directamente a los sectores afines al régimen, y se manifestó no solo mediante la eliminación física de opositores, sino también a través de la supresión de cualquier forma de participación política contraria al franquismo. Además, las fuerzas militares y policiales fueron ampliamente favorecidas por el elevado poder que el régimen les confirió, lo que les permitió ejercer la violencia de manera desproporcionada para controlar cualquier desviación del orden establecido. Estas fuerzas actuaban con total impunidad y hacían uso sistemático de la tortura contra individuos o grupos que, incluso de forma pacífica, se oponían a los principios del régimen (Riqués, 2002 *apud* Corbella, 2015).

Según Manel R. Corbella (2015), el uso de la violencia en el franquismo puede ser caracterizado a partir de varios elementos clave. En primer lugar, destaca la con-

centración de poder en manos de una sola figura — Francisco Franco — como medio para alterar el orden político en España. Un segundo elemento estructurador del régimen fue la concepción de unidad social inspirada en la *Carta del Lavoro* fascista de 1927 (*apud* Da Silva, 2001), cuyos principios fueron incorporados por el Estado español bajo el nombre de *Fuero del Trabajo* en 1938. Este documento consagraba la colaboración entre empresarios y trabajadores bajo la tutela del Estado, subordinando ambas partes al interés nacional. El tercer componente señalado por el autor es el llamado «nacionalcatolicismo», una alianza ideológica entre el régimen franquista y la Iglesia Católica. Desde el inicio de la dictadura, la Iglesia no solo apoyó el golpe de Estado, sino que utilizó sus sermones para difundir la idea de una supuesta amenaza comunista inminente, legitimando así el poder absoluto de Franco como garante de la unidad nacional y de los valores religiosos. Finalmente, el cuarto pilar del franquismo era la idea de una unidad nacional homogénea, según la cual existía una sola España, con un único idioma y una cultura uniforme, lo que implicaba la supresión activa de las lenguas y manifestaciones culturales propias de las comunidades autónomas. Esta imposición de una identidad única generó una fuerte reacción en regiones como Cataluña y el País Vasco, donde el sentimiento nacionalista, ya presente, se intensificó como forma de resistencia cultural y política.

Sin embargo, años más tarde, diversas crisis económicas comenzaron a afectar gravemente al gobierno de Franco, y su régimen empezó a debilitarse progresivamente. A esto se sumaron movilizaciones sociales protagonizadas por trabajadores, como ocurrió en la ciudad de Barcelona en la década de 1950 — en particular, en el año 1951 —, cuando estalló una huelga que marcó un punto de inflexión en la historia del régimen. A partir de entonces, se inició un proceso de apertura económica, impulsado principalmente por la entrada de créditos provenientes de los Estados Unidos (Corbella, 2015). En este contexto, diferentes focos de resistencia al franquismo surgieron en varias regiones de España. Uno de los grupos más emblemáticos en esta lucha fue el Euskadi Ta Askatasuna («Patria Vasca y Libertad»), más conocido por sus siglas ETA, cuya trayectoria constituye el objeto central del presente estudio. En los años posteriores, la inestabilidad continuó afectando al régimen franquista, especialmente con el surgimiento de movimientos estudiantiles que comenzaron a organizarse de manera clandestina. Estos grupos promovían la recuperación y difusión de las culturas regionales propias de las comunidades autónomas, las cuales habían sido sistemáticamente prohibidas por el régimen debido a su ideología de una España unificada, con una sola lengua y una identidad cultural homogénea.

Al final de su período dictatorial, el general Francisco Franco se vio obligado a flexibilizar algunas de sus acciones con el fin de mantenerse en el poder, ya que diversas manifestaciones populares comenzaban a adquirir un tono cada vez más claro de clamor por el retorno de la democracia. El punto de inflexión en el proceso de rede-

mocratización de España se dio el 20 de noviembre de 1975, con la muerte de Franco debido a complicaciones de salud (Corbella, 2015), en un momento en que el rey Juan Carlos ya se preparaba para asumir el trono (Da Costa, 2002, p. 48 *apud* Da Silva, 2021, p. 25). Tras la muerte de Franco, fue designado como sucesor el almirante Carrero Blanco, con la intención de asegurar la continuidad del control militar del Estado. Sin embargo, para sostenerse en el poder, necesitaba construir un amplio respaldo político, lo que no llegó a consolidarse, ya que fue asesinado en un atentado terrorista perpetrado por la organización ETA (Da Costa, 2002, p. 48 *apud* Da Silva, 2021, p. 26). En su lugar, asumió Arias Navarro, quien no logró dar continuidad efectiva al franquismo y enfrentó un fuerte rechazo popular debido a sus propuestas de reforma política. Ante la creciente presión social y la falta de legitimidad, el rey Juan Carlos solicitó su dimisión y, en 1976, lo reemplazó por Adolfo Suárez (Ibid., p. 49 *apud* Da Silva, 2021, p. 26).

El escenario político en España era caótico, y Adolfo Suárez necesitaba actuar con gran habilidad y capacidad de articulación para que su propuesta de reforma política tuviera éxito. Para ello, debía contar con el respaldo de los sectores reformistas de derecha, de la oposición de izquierda y de una ciudadanía aún escéptica frente al nuevo gobierno. Con el objetivo de legitimar su proyecto, Suárez convocó en 1976 un referéndum que pasó a conocerse como el «Referéndum para la Reforma Política» (Ibid., p. 57 *apud* Da Silva, 2021, p. 26). Esta consulta popular buscaba aprobar el Proyecto de Ley para la Reforma Política, cuyo propósito era iniciar una transformación profunda en las estructuras del Estado español, aún marcadas por las herencias del franquismo. En total, estaban habilitados para votar 22.644.290 ciudadanos, y el referéndum movilizó a más de 17 millones de personas, reflejando el alto grado de insatisfacción popular con las políticas del régimen anterior y de sus sucesores inmediatos (Junta Electoral Central, 1976, p. 3).

Con la caída del franquismo, el nuevo gobierno español impulsó una reforma política que abrió espacio para la reorganización institucional del país. Este proceso permitió que el nacionalismo vasco y el sentimiento independentista promovido por ETA y sus simpatizantes llegaran, por primera vez, a las urnas. En este contexto, la acción política de la organización comenzó a articularse con el respaldo de diversos partidos regionales, lo que posibilitó una mayor visibilidad del separatismo vasco tanto en la sociedad española como en el ámbito internacional.

En síntesis, el ascenso y el fin del régimen de Francisco Franco constituyen un marco histórico fundamental para comprender el surgimiento y la evolución de actores políticos que desafiaron el proyecto autoritario de una España unificada. La represión sistemática, la imposición de una identidad nacional homogénea y la exclusión de las comunidades autónomas provocaron la intensificación de los movimientos de resistencia, entre ellos, la organización Euskadi Ta Askatasuna (ETA). Con el fin del franquismo y el inicio de la transición democrática, se abrió un nuevo espacio político

que permitió a sectores antes reprimidos participar activamente del debate nacional, incluyendo aquellos que defendían el nacionalismo vasco y la autodeterminación. Este nuevo contexto histórico marca un punto de inflexión decisivo para la ETA, cuyas acciones comenzaron a adquirir visibilidad tanto en las instituciones políticas como en el imaginario social. En la próxima sección, se abordará precisamente esta dimensión política de la organización, analizando sus vínculos con partidos regionales, su inserción en el sistema democrático y los efectos de su estrategia en el panorama político español e internacional.

3. NACIONALISMO, POLÍTICA E INSURGENCIA: LA ACTUACIÓN POLÍTICA DE ETA Y SUS ALIADOS EN LA ETAPA POSFRANQUISTA

Con el fin de la dictadura franquista y la promulgación de la Constitución Española de 1978, se inauguró un nuevo ciclo político en el país, basado en el pluralismo³, la descentralización y el reconocimiento de las comunidades autónomas. Aunque el nuevo orden constitucional garantizó una mayor autonomía político-administrativa a las regiones, no respondió plenamente a las aspiraciones de soberanía de territorios históricamente marcados por identidades nacionales propias, como el País Vasco. En este contexto, la organización Euskadi Ta Askatasuna (ETA), previamente constituida como grupo de resistencia al régimen franquista, comenzó a articularse en el ámbito político con partidos y movimientos nacionalistas, con el objetivo de legitimar su proyecto independentista a través de medios institucionales y electorales. Esta sección se dedica a comprender la trayectoria política de ETA y los vínculos establecidos con diferentes partidos vascos, analizando tanto sus estrategias internas como los impactos jurídicos e internacionales de su actuación.

Sin embargo, la nueva Constitución no fue bien recibida por todos. En particular, el Capítulo III, dedicado a las Comunidades Autónomas, no respondió plenamente a las demandas de los ciudadanos de estos territorios, ya que en ningún momento contempla la posibilidad de independencia del Estado español. A pesar de conceder un grado significativo de autonomía política, permitiendo a estas comunidades recuperar y promover sus culturas y costumbres específicas, así como establecer sus propios gobiernos, dicha autonomía quedó subordinada en todo momento al Gobierno central de España. En este contexto de tensiones persistentes entre centralismo y autonomía, el nacionalismo vasco retomó fuerza con renovado ímpetu, encontrando en el ámbito institucional y partidario un espacio fértil para su proyección. Entre los principales

3 El pluralismo político y democrático regresó al escenario español, tal como se expresa en el artículo 1.º de la Constitución Española de 1978: "España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria" (España, 1978, art. 1).

protagonistas de este movimiento se encuentra el Euzko Alderdi Jeltzalea — o Partido Nacional Vasco (PNV).

Fundado por Sabino Arana en 1895, hacia finales del siglo XIX, el PNV se consolidó como una de las fuerzas políticas más influyentes del País Vasco, enarbolando el lema «Jaungoikoa eta Lege Zarra» («Dios y Ley Antigua»). Desde sus inicios, el partido ha buscado expresar en sus discursos y prácticas políticas la necesidad de alcanzar la soberanía vasca frente al Estado español, estructurándose en torno a dos corrientes ideológicas principales: una orientada hacia el separatismo y otra que apuesta por una mayor autonomía dentro del marco constitucional español. La primera de estas líneas, impulsada por el propio Sabino Arana tras su ruptura con el movimiento carlista, tenía como objetivo fundamental la independencia de Euskadi, concebida como la verdadera patria vasca. Más tarde, durante su reclusión, Arana matizó su postura, adoptando una visión más próxima a la autonomía regional en el marco de una federación española. Además, el pensamiento del PNV integró elementos de la doctrina católica como parte constitutiva de su ideología (Arregi, 2013 *apud* Joly, 2018).

La relevancia del Partido Nacional Vasco (PNV) no se limitó únicamente al ámbito regional del País Vasco ni al territorio español, sino que trascendió las fronteras nacionales, llevando el nacionalismo vasco al escenario internacional. Apostando por una política exterior orientada hacia la integración europea, el PNV participó en espacios multilaterales como el Foro de Lausana, correspondiente al III Congreso de las Nacionalidades Europeas. En dicho evento, el partido defendió una Europa más cohesionada, compuesta por naciones distintas que pudieran actuar con mayor fuerza y reconocimiento dentro del continente, marcando así su primera incursión en el plano internacional⁴ (Joly, 2018). Según Estévez (1992 *apud* Joly, 2018), esta primera experiencia exterior fue especialmente significativa cuando, en 1918, el presidente estadounidense Woodrow Wilson promulgó una doctrina sobre el derecho de autodeterminación de los pueblos. Ante esta declaración, dirigentes del PNV enviaron mensajes de felicitación por la victoria de los Aliados, manifestando su esperanza de que todas las nacionalidades, incluida la vasca, fueran reconocidas. No obstante, otras figuras políticas de la época manifestaron posiciones más restrictivas respecto al nacionalismo vasco. Como ejemplo, Estévez cita al primer ministro francés Georges Clemenceau, quien sostuvo que solo consideraría a una región — como el País Vasco — como nación legítima si su independencia se alcanzaba mediante un conflicto armado, es decir, que el reconocimiento solo sería posible tras una guerra por la secesión, otra guerra civil.

A pesar de ese esfuerzo de proyección internacional, el reconocimiento de la causa vasca seguía condicionado por factores geopolíticos y por la resistencia de importantes actores internacionales. Al mismo tiempo, dentro del territorio español, el

4 Aún se puede percibir que esta acción exterior del PNV no se limitó a grandes foros multilaterales de países, sino también tuvo participación en la diáspora de sus ciudadanos por todas las partes que estaban viviendo.

fortalecimiento del nacionalismo vasco se encontraba en constante tensión con el régimen franquista, cuyas medidas autoritarias buscaban uniformizar culturalmente el país y reprimir cualquier manifestación de identidad regional. En ese contexto represivo y ante la frustración con los límites de la vía institucional, una parte del nacionalismo vasco comenzó a migrar hacia estrategias más directas y radicales, lo que llevó al surgimiento de nuevos grupos que empezaron a articular la resistencia de manera más incisiva. Es en este escenario que se inscribe el origen de la organización Euskadi Ta Askatasuna (ETA), cuyo nacimiento está directamente vinculado a la represión del franquismo y a la creciente movilización de la juventud vasca, especialmente a partir de la década de 1950⁵.

Manteniendo la cronología del desarrollo en el País Vasco, entre los años 1950 y 1975 se produjo un notable aumento de la inmigración regional. Según señala Begoña G. Ruiz (2012), la población de la región pasó de un millón a dos millones de habitantes, registrándose en 1950 un flujo migratorio de aproximadamente 468 mil personas. La ciudad de Bilbao, por ejemplo, creció de 82 mil a 433 mil habitantes, impulsada por el proceso de industrialización que se intensificó en la década de 1980. En este contexto, Ruiz (2012) también destaca el surgimiento de focos de resistencia a las nuevas políticas impuestas, especialmente liderados por estudiantes. Fue así como emergió el grupo EKIN, conformado por jóvenes de la ciudad de Bilbao cuyo eje central era la discusión y preservación de la cultura vasca — una actividad prohibida por el régimen franquista, que suprimía cualquier manifestación de las culturas propias de las Comunidades Autónomas. Otro grupo destacado por la autora fue Eusko Gaztedi (EGI), la juventud del Partido Nacional Vasco (PNV), que comenzó a organizarse en 1952. A pesar de operar en la clandestinidad, ambos grupos fueron acercándose y, gracias a la mediación del PNV, establecieron su primer contacto, culminando en una unión en 1956. Sin embargo, en 1958 se produjo una escisión debido a desacuerdos — no ideológicos — que llevó, un año después, en 1959, a que algunos exmiembros del EKIN fundaran la organización Euskadi Ta Askatasuna (ETA) (Ruiz, 2012).

La creación de ETA, surgida a partir de una escisión del ala más radicalizada del movimiento estudiantil, compartía el mismo objetivo fundacional que el del Partido Nacional Vasco (PNV): lograr la independencia del País Vasco con respecto a España (Joly, 2018). Además, ambas organizaciones compartían principios ideológicos similares, como la defensa de la lengua y la cultura vascas, así como la necesidad de separación política de la región del Estado español (Joly, 2018). Según Javato (2011 *apud* Joly, 2018), desde su fundación, algunos postulados ideológicos tradicionales del separatismo vasco fueron abandonados, incluyendo la incorporación de principios de respeto e igualdad universal entre todos los vascos y la construcción del imaginario del

5 Es de extrema importancia una citación para otros grupos terrorista que lucharan en el País Vasco: Batallón Vasco Español (BVE), Grupos Armados Españoles (GAE) y Grupos Antiterroristas Libertarios (GAL).

Estado español como una entidad invasora. Asimismo, se produjo un distanciamiento explícito con la Iglesia Católica, reconociéndose el principio de libertad de culto.

En este contexto de transformaciones ideológicas, resulta fundamental analizar el apoyo político que ETA recibió a lo largo de su trayectoria. Aunque su origen está directamente vinculado a dos agrupaciones estudiantiles — entre ellas, la juventud del Partido Nacional Vasco (PNV) —, el respaldo brindado por esta formación no fue el único. A lo largo de su recorrido, otros partidos también establecieron vínculos con la organización, ofreciendo apoyo político que más tarde sería motivo de condena por parte del sistema judicial español. Incluso tribunales superiores de otros países acabaron por declarar ilegales tanto al grupo como a las formaciones políticas asociadas, equiparándolos a organizaciones terroristas con fines militares y político.

Según Soldevilla (2012), en 1974 los miembros de ETA se dividieron en dos corrientes de acción: por un lado, aquellos que simpatizaban más con la lucha armada como vía para alcanzar la independencia del País Vasco; por otro, los que consideraban que la soberanía podía lograrse mediante canales políticos. En este sentido, el brazo político de la organización, que defendía la vía institucional, fundó el Langile Abertzale Iraultzaileen Alderdia (LAIA, o Partido de los Trabajadores Patriotas Revolucionarios, en traducción libre), basado en la idea de que el comunismo liberador movilizaría a las masas trabajadoras hacia el éxito del proyecto nacionalista. Por su parte, el ala militar, centrada exclusivamente en el uso de la violencia para lograr la secesión de la región, dio origen a ETA-m (ETA militar), liderada por José Miguel Beñaran, quien se dedicó de forma exclusiva a las actividades armadas. No obstante, las acciones llevadas a cabo por esta fracción militar tuvieron un impacto directo y significativo sobre el brazo político de la organización.

Soldevilla (2012) señala que el ala militar de ETA procuró desvincularse del ala política para evitar interferencias en sus operaciones. En este contexto, se creó un pequeño partido político denominado Euskal Herriko Alderdi Sozialista — EHAS (Partido Socialista de Euskal Herria, en traducción al castellano) —, cuyo liderazgo contó con la figura destacada de Natxo Arregui. Posteriormente, se produjo una fusión entre esta formación y otra escisión del grupo, el denominado ETAp (ETA político-militar), lo que consolidó aún más la articulación entre fracciones con orientaciones diferentes. Manteniendo esa conexión con el ámbito político, se fundó también el Koordinadora Abertzale Sozialista (KAS), que nació originalmente como un comité consultivo (Soldevilla, 2012).

Años más tarde, con el objetivo de participar en las elecciones de 1979, surgió Herri Batasuna (HB), formación considerada como el brazo político de ETA. Este partido tenía como base principal de actuación el territorio del País Vasco, desde donde impulsaba su proyecto de independencia tanto respecto de España como de Francia (Ruiz, 2012). No obstante, debido a su estrecha vinculación con la organización arma-

da — reconocida por la Justicia española —, los líderes del movimiento optaron por la fundación de un nuevo partido denominado Batasuna, que formalmente no estaba relacionado con las acciones militares del ETA⁶.

Ruiz (2012) enfatiza que, para comprender adecuadamente las acciones políticas del grupo, es fundamental analizar la estructura organizativa del partido. Esta se dividía en Juntas de Apoyo locales, coordinadas a su vez por Asambleas Provinciales. La dirección general del partido recaía en la denominada Mesa Nacional, compuesta por 31 miembros. En 1997, el Tribunal Supremo español condenó a los integrantes de la dicha Mesa Nacional y posteriormente también a un periódico vinculado al movimiento, conocido como *Egin*. No obstante, entre 1998 y 1999 se fundó una nueva coalición política denominada Euskal Herriarrok (EH), conformada por exmiembros de Herri Batasuna (HB) junto con representantes de otros partidos minoritarios.

En las elecciones al Parlamento Vasco, Juan José Ibarretxe fue elegido presidente del Gobierno del País Vasco, encabezando una coalición política integrada por el Partido Nacional Vasco (PNV), Eusko Alkartasuna (EA) y Euskal Herriarrok (EH), alianza que pasó a ser conocida como PNV-EA (Ruiz, 2012). Es importante recordar que, con la promulgación de la Constitución Española de 1978 tras la caída del franquismo, las Comunidades Autónomas recuperaron una serie de derechos, entre ellos el de constituir sus propios Parlamentos. Estos órganos, aunque subordinados al gobierno central, cuentan con competencia para implementar medidas dentro de sus respectivos territorios, como se estableció en el Estatuto de Autonomía del País Vasco aprobado en 1979.

Tal como ya ha sido señalado por la literatura, el partido Herri Batasuna (HB) fue vinculado por la justicia española a las acciones político-militares de ETA, lo que impulsó su reconfiguración a través de nuevas alianzas partidarias. Tras las elecciones de 1999, se observó una pérdida significativa de votos, limitando su influencia a la parte española del País Vasco. En un intento de recuperar apoyo electoral, se fundó Albertzaleen Batasuna (AB), centrado en la región francesa del País Vasco. No obstante, los partidos asociados con ETA fueron declarados ilegales por la justicia española en 2001, decisión que se consolidó con la aprobación de la Ley Orgánica n.º 6, del 27 de junio de 2002, sobre partidos políticos. Dicha ley establece, en su artículo 10, que la disolución judicial de partidos puede aplicarse cuando se incurra en supuestos de asociación ilícita, según el Código Penal, o cuando se vulneren de forma continuada, reiterada y grave los principios de organización y funcionamiento democráticos (España, 2002)⁷.

6 En destacado, Batasuna también actuó en Francia; en la parte que los vascos nacionalistas llaman de País Vasco francés.

7 Actualmente, algunos políticos opositores afirman que el sucesor de EH, Batasuna y Sortu es el Euskal Herria Bildu (EH Bildu) liderazgo por Pello Otxandiano.

Con base en estas disposiciones legales, los partidos vinculados a ETA fueron disueltos y declarados ilegales. Posteriormente, el 30 de junio de 2009, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ratificó la legalidad de dichas decisiones judiciales en los casos «Herri Batasuna and Batasuna vs. Spain», «Etxeberria and others vs. Spain» y «Herritarren Zerrenda vs. Spain», reconociendo la ilegalidad de los partidos implicados y su inclusión en la lista de organizaciones terroristas, además de condenar a los responsables (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2009). Cabe destacar que, pese a estas decisiones, el partido Batasuna seguía siendo legal en Francia hasta ese momento, lo que demuestra las divergencias entre los Estados europeos en la forma de interpretar la relación entre el nacionalismo radical y el terrorismo (Ruiz, 2012).

Por lo tanto, la trayectoria de la organización ETA, desde su origen en el contexto de la represión franquista hasta su articulación político-electoral y posterior criminalización, revela una compleja interrelación entre identidad regional, estrategia política y conflicto armado. La articulación entre partidos políticos, movimientos estudiantiles y acciones militares evidencia la fuerza de un proyecto nacionalista que encontró en el País Vasco un terreno fértil para desarrollarse, especialmente ante la ausencia de mecanismos institucionales plenos de autodeterminación en el ordenamiento constitucional español. La represión estatal, la radicalización de sectores nacionalistas y las respuestas legales articuladas desde Madrid crearon un ciclo de tensión permanente cuya resolución parcial solo se concretó con el debilitamiento de ETA y el fortalecimiento de canales institucionales de representación autonómica.

Por consiguiente, para comprender con mayor profundidad los enfrentamientos entre ETA y el régimen de Francisco Franco — así como sus repercusiones en el escenario político español contemporáneo — resulta fundamental retomar el concepto de nacionalismo como elemento estructurante de la identidad colectiva y motor de movilización política. El siguiente capítulo, por tanto, se dedica al análisis de dicho sentimiento en el contexto vasco, articulando sus expresiones históricas con las dinámicas actuales de contestación territorial y con la emergencia de nuevos movimientos independentistas que, al igual que en el caso de Cataluña, reavivan el debate sobre la soberanía y la autodeterminación en diversos países.

4. EL NACIONALISMO VASCO Y SU INSERCIÓN EN EL DEBATE POLÍTICO-TEÓRICO

Este capítulo propone una reflexión teórica e histórica sobre el concepto de nacionalismo, con el objetivo de arrojar luz sobre los elementos que configuraron el sentimiento de pertenencia y las disputas por autodeterminación en el País Vasco. Al analizar las raíces ideológicas y políticas que sustentaron el enfrentamiento entre la organización ETA y el régimen de Francisco Franco, se vuelve fundamental comprender el papel del nacionalismo como fuerza de movilización colectiva, construcción simbólica de identidad e instrumento de contestación frente al Estado central. Así, junto

con reflexiones contemporáneas sobre el resurgimiento de movimientos independentistas — como el caso catalán —, será posible establecer conexiones entre diferentes expresiones del nacionalismo y sus repercusiones en el escenario político.

La organización Euskadi Ta Askatasuna («Patria Vasca y Libertad», en euskera), conocida por sus siglas ETA, se hizo mundialmente conocida por sus acciones y prácticas terroristas con el objetivo de lograr la independencia del País Vasco frente a España. Cabe señalar que el sentimiento nacionalista, entendido como un sentido de pertenencia a la región, ya existía desde hace siglos, siendo reactivado por la organización, que dio nueva visibilidad al debate en torno a la autodeterminación vasca (Romão, 2013).

Según Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (2004), en su *Diccionario de Política*, el término nacionalismo se define como «[...] la ideología nacional, la ideología de un determinado grupo político, el Estado nacional (véase NACIÓN), que se sobrepone a las ideologías de los partidos, observándolas desde una perspectiva particular». Estas ideologías varían según la interpretación que un determinado grupo nacional tiene de la cultura del país. Un ejemplo de ello fue el régimen de Franco, que sostenía la idea de un Estado unitario sin interferencia de otras culturas dentro del territorio español, prohibiendo así las manifestaciones culturales de las Comunidades Autónomas con el fin de imponer una supuesta unidad nacional. Esta visión contrastaba profundamente con el pensamiento de amplios sectores de la población del País Vasco y de Cataluña, entre otros.

Por tanto, comprender el conflicto entre ETA y el régimen franquista exige una mirada más profunda sobre el fenómeno del nacionalismo, no solo como ideología, sino como forma de construcción identitaria y de movilización política. A lo largo de la historia moderna, el nacionalismo ha sido una fuerza constitutiva de los Estados, pero también una fuerza disruptiva frente a modelos centralizadores, como fue el caso del franquismo en España. El nacionalismo vasco, en particular, se enmarca en una larga tradición europea de afirmación cultural y política, y encuentra en autores como Norberto Bobbio, Lord Acton, Ernest Gellner, Benedict Anderson y Eric Hobsbawm claves teóricas fundamentales para su comprensión.

Según Bobbio, Matteucci y Pasquino (2004), el nacionalismo puede ser entendido como una ideología que sobrepone los intereses de la nación frente a las ideologías partidarias, entendiendo la nación como un colectivo con historia, lengua, cultura y voluntad política propias. Bajo esta definición, el caso vasco se presenta como paradigmático: una comunidad con lengua (euskera), tradiciones, símbolos e instituciones diferenciadas, que históricamente resistió los intentos de homogeneización promovidos por el Estado central español, particularmente durante el franquismo. El régimen de Francisco Franco negaba sistemáticamente la pluralidad nacional dentro de España, prohibiendo las expresiones culturales de las Comunidades Autónomas y promovien-

do la idea de una España «una, grande y libre», negando la legitimidad de cualquier proyecto de autodeterminación.

Este contexto de negación fue el caldo de cultivo para el resurgimiento de un nacionalismo vasco que, aunque con raíces anteriores — como se ha demostrado en la historia del Partido Nacionalista Vasco (PNV) fundado por Sabino Arana —, encontró en el conflicto con el franquismo una nueva radicalización. La organización Euskadi Ta Askatasuna (ETA), nacida en 1959, no hizo sino retomar — con métodos violentos y armados — un reclamo que ya se encontraba arraigado en buena parte de la población vasca: el derecho a la autodeterminación.

En términos teóricos, autores como Lord Acton ya habían observado que el nacionalismo podía desarrollarse en tensión con el liberalismo. En su «Teoría de la Unidad», Acton argumentaba que un Estado debía responder a la voluntad de su pueblo y reconocer las aspiraciones nacionales de sus distintas comunidades (Lopes, 2018). Sin embargo, su «Teoría de la Libertad» sugiere que el nacionalismo por sí solo no basta para construir un Estado democrático; es necesaria la coexistencia de múltiples naciones dentro de una misma estructura estatal. Esta visión parece especialmente aplicable al caso español, donde diversas naciones culturales — como la vasca, la catalana o la gallega — conviven en tensión con un Estado que, históricamente, ha oscilado entre modelos centralistas y descentralizadores.

Gellner (1983), por su parte, considera que el nacionalismo moderno surge como producto de la modernización y de la necesidad de crear unidades culturales homogéneas capaces de sostener Estados industriales eficientes. En este sentido, el nacionalismo vasco puede interpretarse como una respuesta a la modernización impuesta desde el centro del poder español, pero también como una afirmación de una cultura propia frente al modelo cultural dominante. La industrialización del País Vasco durante el franquismo trajo consigo migraciones masivas, alteraciones en el tejido social y una creciente necesidad de reafirmación identitaria (Ruiz, 2012). En ese contexto, la defensa de la lengua, de la historia y de las costumbres vascas se convirtió en un pilar fundamental del movimiento nacionalista.

Anderson (2008), por su parte, conceptualiza las naciones como «comunidades imaginadas», construidas mediante procesos históricos, narrativas compartidas y símbolos culturales. La nación vasca, en este marco, se constituye a través de la memoria histórica de resistencia, la lengua euskera, los relatos de persecución y represión, y las prácticas culturales que se transmiten entre generaciones. ETA se apropia de esta narrativa para justificar sus acciones, presentando su lucha armada como una continuación de una historia de opresión y como un vehículo para alcanzar la «libertad nacional».

Muchas tradiciones nacionalistas son «invenciones modernas», creadas para fortalecer una identidad política frente a una estructura estatal. No obstante, reconoce

que, una vez establecidas, estas tradiciones adquieren una fuerza emocional que no puede ser ignorada. En el caso vasco, la institucionalización de símbolos (como la *ikurrina*), las festividades, las referencias a los fueros históricos y la persistencia del euskera en la vida cotidiana fortalecen el sentimiento de pertenencia y justifican, desde la visión nacionalista, la demanda por autonomía o independencia (Hobsbawn, 2012).

La conexión entre nacionalismo y democracia también merece atención. Según Bobbio, Matteucci y Pasquino (2004), existe una tensión inherente entre el principio nacional (la voluntad del pueblo como nación) y el principio democrático (la igualdad política de los ciudadanos). Mientras que el nacionalismo tiende a homogeneizar y a excluir lo que no se ajusta a su imaginario, la democracia busca incluir y representar la diversidad. En el caso vasco, esta tensión se manifestó en el uso de la violencia por parte de ETA, que fue ampliamente rechazada tanto por sectores democráticos vascos como por la comunidad internacional. No obstante, también se evidenció en el reclamo legítimo por mayor autonomía, que encontró expresión política en partidos como el PNV, Eusko Alkartasuna o Euskal Herriarrok, que actuaron dentro del marco democrático.

En el ámbito internacional, el principio de autodeterminación de los pueblos, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas y reafirmado en múltiples tratados internacionales, también fue invocado por los movimientos nacionalistas vascos. Sin embargo, como advierte Popper (*apud* Bobbio *et al.*, 2004, p. 800), la idea de que cada grupo étnico o cultural debe tener su propio Estado es insostenible en la práctica y conduce a fragmentaciones infinitas. La cuestión, entonces, no radica solamente en el derecho a la autodeterminación, sino en cómo este derecho se articula con los principios democráticos, con el respeto a los derechos humanos y con la convivencia plural dentro de un Estado.

En síntesis, el nacionalismo vasco no puede ser reducido ni a una ideología violenta ni a un simple deseo de secesión. Se trata de un fenómeno complejo, con raíces culturales, históricas, lingüísticas y políticas, que se expresa de diferentes maneras según el contexto. Su análisis exige, por tanto, un diálogo con las teorías clásicas del nacionalismo, que permiten entender tanto su legitimidad como sus peligros, su potencial emancipador y sus límites. Comprender esta dualidad es esencial para analizar no solo la trayectoria del ETA, sino también las transformaciones institucionales del Estado español y los desafíos de la democracia en contextos plurinacionales.

En definitiva, el análisis del nacionalismo vasco, articulado a las principales corrientes teóricas que explican su emergencia, demuestra que este no es un fenómeno meramente cultural o afectivo, sino profundamente político. El caso del País Vasco evidencia cómo la reivindicación de una identidad nacional puede convertirse en motor de confrontación con el Estado, especialmente cuando este adopta una postura centralizadora y represiva, como ocurrió durante el franquismo. A través de ETA y de otras expresiones políticas vascas, el nacionalismo se constituyó como una forma de resis-

tencia, pero también como un proyecto alternativo de Estado y sociedad. Comprender sus raíces, tensiones y transformaciones no solo permite interpretar mejor la historia reciente de España, sino también iluminar debates contemporáneos sobre soberanía, democracia y pertenencia en contextos plurinacionales.

5. CONCLUSIONES

Este estudio partió de la siguiente pregunta: *¿Cómo contribuyó la actuación política de ETA a la consolidación del nacionalismo vasco en el contexto de la transición democrática española y de las disputas por la autodeterminación frente al Estado central?* A lo largo de las secciones, se analizó desde la ascensión del dictador Francisco Franco hasta las implicaciones políticas generadas por la organización, así como su repercusión en las urnas vascas. La mayoría de las investigaciones sobre ETA tienden a centrarse en su vínculo con el terrorismo, priorizando el análisis de su rama militar. Sin embargo, el apoyo político que recibió por parte de partidos regionales fue decisivo para la difusión de las ideas independentistas entre la población vasca.

El objetivo principal fue comprender el nacionalismo vasco, entendido aquí como una fuerza social que ganó cohesión a partir de la represión cultural impuesta por el franquismo en las Comunidades Autónomas. Esta represión provocó una reacción colectiva que fortaleció el sentido de pertenencia y el deseo de autodeterminación. Asimismo, el referéndum de 1976 sobre la Reforma Política — clave en el proceso de redemocratización española — evidenció, a través del comportamiento electoral en las provincias de Vizcaya, Álava y Guipúzcoa, una firme voluntad popular a favor de la transformación institucional del Estado.

ETA desempeñó un papel protagónico en la construcción del nacionalismo vasco. Comprender su dimensión política permite acceder a una visión más profunda de la cultura vasca desde la perspectiva de sus propios ciudadanos. Si bien el nacionalismo en la región precede al siglo XX, fue durante la dictadura franquista — y especialmente a partir de las acciones de ETA — que se consolidó un sentimiento de lucha por la independencia, no solo en el plano militar, sino también en el ámbito institucional, mediante el respaldo de partidos políticos que canalizaron esas aspiraciones dentro del sistema democrático.

La importancia del estudio radica precisamente en ampliar la mirada sobre ETA más allá de la violencia, evidenciando su articulación con estructuras políticas y electorales que influyeron en el debate público y fortalecieron la identidad nacional vasca. Asimismo, el trabajo arroja luz sobre el papel de las restricciones impuestas por el franquismo en la intensificación del sentimiento nacionalista, así como sobre los impactos del proceso de redemocratización iniciado con el referéndum de 1976.

Sin embargo, el estudio también presenta limitaciones. La principal es el recorte temporal y geográfico, que privilegia el contexto español y no profundiza en el impacto

de ETA en otras dimensiones internacionales. Además, al tratarse de un análisis predominantemente teórico y documental, no se realizaron entrevistas ni observaciones empíricas que podrían haber enriquecido aún más la comprensión de la complejidad del nacionalismo vasco contemporáneo. Aun así, la investigación contribuye al campo de los estudios sobre nacionalismo, movimientos de independencia y transiciones políticas, abriendo caminos para futuras investigaciones más empíricas.

Referencias

ANDERSON, Benedict. **Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

BALFOUR, Sebastian. 'Bitter Victory, Sweet Defeat'. The March 1996 General Elections and the New Government in Spain. **Government And Opposition**, v. 31, n. 3, p. 275-287, jul. 1996.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 5ª Ed. São Paulo: Editora UNB, 2004.

CARTA DEL LAVORO. **Carta di Lavoro**. Grande Conselho Fascista, de 21 de abril de 1927.

CORBELLA, Manel Risques. **La Dictadura Franquista**. Revista Reflexão e Ação. Santa Cruz do Sul, v. 23, n. 2, p. 170-197, jul/out 2015.

DA SILVA, Kesia Vieira. **Espanha em trânsito: Democracia, Franquismo e Movida**. Orientador: Prof. Me. Antônio Luiz de Souza. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso – Licenciatura História. Goiânia: Pontifícia Universitária Católica de Goiás, 2021.

ESPAÑA. **Constitución Española**. Edición Actualizada a 29 de septiembre de 2020. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Disponible en: http://www.boe.es/biblioteca_juridica.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Chamber Judgent Herribatasuna and Batasuna V. Spain, Etxeberria and Others V. Spain, Herritarre Zerrenda V. Spain**. Application nos. 25803/04 and 25817/04. 30 June 2009.

ESPAÑA. **Estatuto de Autonomía para el País Vasco**. Ley Orgánica 3/1979. Jefatura del Estado, BOE núm. 306, de 22 de diciembre de 1979. Referencia: BOE-A-1979-30177.

GELLNER, Ernest. **Nações e nacionalismo**. Lisboa: Gradiva, 1983.

HOBBSBAWM, Eric. **A invenção das tradições**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

JOLY, Diego José Kreisler. **Análisis de la dimensión internacional del movimiento nacionalista vasco: Estudio del PNV y ETA**. Director: Prof. Henar Pizarro Llorente. Grado en Relaciones Internacionales. Madrid: Universidad Pontifica Comillas, junio de 2018.

JUNTA ELECTORAL CENTRAL. **Referéndum sobre el Proyecto de Ley para la Reforma Política**. 15 de diciembre de 1976.

LOPES, Marina Carvalho. **Nação e Nacionalismo: uma revisão bibliográfica**. 2018. 20 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018.

POMINI, Igor Pasquini. **Os “Incontrolados” da Guerra Civil Espanhola: Bandidos ou Revolucionários?** XI Congresso de História Econômica: Economia de guerra: geopolítica em tempos de pandemia e crise sistêmica. 23 a 27 de novembro de 2020. São Paulo: USP, 2020.

ROMÃO, Filipe Luís de Vasconcelos. **O percurso das identidades nacionais espanhola, basca e catalão e dos respectivos nacionalismos.** Oficina do CES – Centro de Estudos Sociais, n. 399. Coimbra: Universidade de Coimbra, abril de 2013.

RUIZ, Begoña Garrido. **O terrorismo internacional e o terrorismo doméstico: o caso da ETA.** Dissertação de Mestrado. p. 94. Universidade do Porto, 2012.

SOLDEVILLA, Gaizka Fernández. **Bombas y votos: ETA Militar y el nacimiento de Herri Batasuna (1977-1980).** II Congreso Internacional de Historia de Nuestro Tiempo (coord.) por Carlos Navaja Zubeldía, Diego Iturriga Barco. Universidad del País Vasco, 2012.

SODELVILLA, Gaizka Fernández. El Compañero Ausente y Los Aprendices de Brujo: Orígenes de *Herri Batasuna* (1974-1980). **Revista de Estudios Políticos.** n. 148, p. 71-103. Universidad del País Vasco, 2010.

VELEDA, Valentina Terescova. **A Espanha sob o regime franquista: do isolamento à aceitação internacional (1939-1953).** Espanha: Política e Cultura. Porto Alegre EDIPUCRS, 2010.

A INTERPOL E SUA FORMAÇÃO E ATUAÇÃO JUNTO AO BRASIL: ESTUDO DE UMA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE SEGURANÇA POLICIAL

Rogério Ricardo de Onofre Júnior^{1,2}
UNESP

Resumo

O artigo analisa a organização internacional INTERPOL, abordando sua história, estrutura, funcionamento e colaboração com o Brasil, à luz das teorias de relações transgovernamentais e transnacionais, conforme Robert Keohane e Joseph Nye Jr. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa e analítico-interpretativa, utilizando-se da Análise de Conteúdo (AC) de fontes primárias e, apresentando um caráter descritivo. Conclui-se que a INTERPOL desempenha um papel crucial para a Polícia Federal, especialmente na prevenção e repressão ao crime transnacional, evidenciado por operações conjuntas em 2019 e 2020. A INTERPOL também é o elo de conexão entre as polícias federais ao redor do mundo. Entretanto, progressos são necessários, a fim de se conseguir mais autonomia em suas operações.

Palavras-chave: Teorias das relações internacionais; organizações internacionais; segurança policial internacional; Interpol; Polícia Federal brasileira.

INTERPOL AND ITS FORMATION AND OPERATIONS IN BRAZIL: A STUDY OF AN INTERNATIONAL POLICE SECURITY ORGANIZATION

Abstract

This article analyzes the international organization INTERPOL, addressing its history, structure, functioning, and collaboration with Brazil, in light of theories of transgovernmental and transnational relations, according to Robert Keohane and Joseph Nye Jr. The research adopts a qualitative and analytical-interpretative approach, using Content Analysis (CA) of primary sources and presenting a descriptive character. It is concluded that INTERPOL plays a crucial role for the Federal Police, especially in the prevention and repression of transnational crime, evidenced by joint operations in 2019 and 2020. INTERPOL is also the link between federal police forces around the world. However, progress is needed in order to achieve greater autonomy in its operations.

Keywords: International relations theories; international organizations; International Police Security; INTERPOL; Brazilian Federal Police.

1. INTRODUÇÃO

A Interpol é a maior organização policial internacional do mundo, além de ser a segunda maior organização internacional do globo, atrás apenas das Nações Unidas.

1 Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP) | Endereço de e-mail: deonofrejunior@gmail.com | Link Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3247-8239>

2 O presente artigo é fruto de pesquisa financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

Sua função é conectar e permitir que as polícias de todo o planeta colaborem para prevenir ou coibir crimes de âmbito transnacional, trabalhando de maneira conjunta na prevenção dos mesmos. Com uma moderna infraestrutura de apoio técnico e operativo, contribui assim, para fazer frente às crescentes dificuldades que comporta a luta contra a criminalidade do século XXI. Com isso, o intuito é conhecer a INTERPOL, e sua estruturação e aparatos tecnológicos, e como em conjunto com a Polícia Federal brasileira, consegue eficácia em suas ações de combate à crimes transnacionais.

O presente trabalho tem como objetivo central evidenciar as relações das organizações internacionais frente aos Estados, tendo como norte a Interpol e seus vínculos com o Brasil, provando a relevância de sua participação e ações no sistema internacional. Além de notarmos a importância da Interpol, evidenciar-se-á como as organizações internacionais, principalmente de cunho técnico colaboram para regulamentar e regular as relações interestatais e relações transnacionais. Por fim, comprovar a importância dessas organizações em resoluções de temas que constroem os Estados em todo o planeta, e como desta forma elas se fazem vitais para o sistema internacional como um todo. Neste sentido, é possível vislumbrar que a contribuição intentada pela presente investigação reside na exposição das associações que organizações podem estabelecer com os Estados em diversas esferas, denotando sua presença constante e rotineira nas atividades que estão atreladas às dinâmicas do sistema internacional.

Ensejando-se a consecução dos referidos objetivos, juntamente com a relevância de aprofundamento do tema, cabe ponderar sobre os pormenores metodológicos e técnicos adotados na estruturação do artigo. No que se refere ao caráter teórico-metodológico³, utiliza-se da abordagem neoliberal⁴, fundamentada principalmente em Nye e Keohane. Sendo assim, os princípios conceituais norteadores da abordagem são os fios condutores para o processo argumentativo, de construção lógica do trabalho, propiciando a visão de mundo através da qual o objeto será investigado. Destarte, será condicionada uma seção específica do presente artigo para debater as principais contribuições dessa corrente e como seus conceitos são relevantes para o estudo e a interpretação do objeto elencado.

Enquanto isso, tendo-se em vista os objetivos postos, adota-se uma abordagem qualitativa, fundamentada em primeira instância a partir de um levantamento e uma revisão bibliográfica temática. Posteriormente, para que a INTERPOL e suas tangências com o Brasil possam ser melhor descritas, lança-se mão da coleta de dados a par-

3 É o chamado eixo epistemológico da pesquisa, que apresenta as formas pelas quais a realidade é interpretada, como os sujeitos e conceitos são pensados, conduzindo a pesquisa para um caminho argumentativo atinente a essas orientações.

4 A qual constitui uma diferença significativa com o neoliberalismo econômico, de modo que premissas distintas os caracterizam. Conforme será destacada, o neoliberalismo internacional compõe debates primordiais no campo das Teorias de Relações Internacionais, buscando compreender as variáveis, os sujeitos e as configurações que circunscrevem o sistema internacional.

tir de plataformas que os disponibilizam virtualmente, como ocorre com os sítios da própria INTERPOL e da Polícia Federal do Brasil⁵. Nestes termos, desenvolve-se um procedimento analítico-interpretativo pautado pela Análise de Documentos (AD), no caso de fontes primárias, e análise bibliográfica, ao se tratar de fontes secundárias, criando interlocuções relevantes entre o referencial teórico, os documentos levantados e a bibliografia selecionada. Esta técnica permite investigar dados, ocorrências interlocuções relevantes no escopo de um objeto de pesquisa, de modo que o referencial teórico propicia as ferramentas para interpretá-los, dando sentido às bases argumentativas propostas. Muitos dos dados coletados possuem base quantitativa, fornecendo subsídios relevantes para o estudo qualitativo.

A partir de tais aspectos, compreende-se que os documentos oficiais coletados estão vinculados à própria INTERPOL e suas ramificações, bem como à Polícia Federal do Brasil, de modo que ambos fornecem vislumbres sobre as interlocuções entre ambos, além de viabilizar um entendimento mais amplo sobre a atuação do ente internacional em consonância com os objetivos nacionais brasileiros – sumariamente no campo de combate ao crime, conforme destacado anteriormente. Para mais, tendo-se em vista o recorte temporal entre 2017 e 2021, os documentos/dados selecionados estarão centralizados neste período – o que pode ser adquirido a partir de mecanismos simples de buscas nas respectivas bases de dados –, evitando-se um desvio interpretativo ou que conglomere conjunturas de outros períodos não ensejados para o estudo aqui proposto. Por conseguinte, entende-se que os documentos, para fins metodológicos são:

os materiais escritos (como, por exemplo, jornais, revistas, diários, obras literárias, científicas e técnicas, cartas, memorandos, relatórios), as estatísticas (que produzem um registro ordenado e regular de vários aspectos da vida de determinada sociedade) e os elementos iconográficos (como, por exemplo, sinais, grafismos, imagens, fotografias, filmes). Tais documentos são considerados “primário” quando produzidos por pessoas que vivenciaram diretamente o evento que está sendo estudado, ou “secundários”, quando coletados por pessoas que não estavam presentes por ocasião da sua ocorrência. (Godoy, 1995, p. 21-22).

Destarte, para além das fontes secundárias – como livros, artigos e demais produções acadêmico-científicas –, as quais serão tratadas a partir de análise bibliográfica, serão utilizadas informações de cunho primário, obtidas através dos recursos de acessibilidade oferecidos pela organização através da *internet*, facilitando o contato com dados e informações, bem como viabilizando um estudo que articule as premissas secundárias e primárias, tendo como fio condutor interpretativo o referencial teórico supramencionado. O estudo das bibliografias, por conseguinte, converge para a AD na

5 É importante destacar que, em se tratando de dados oficiais com caráter oficial e divulgados pelas próprias instituições – no caso, a Interpol e a Polícia Federal – em formato *online*, adquirem um caráter documental, o que amplia as formas de acessibilidade e arquivo de dados e informações pertinentes.

medida em que esta possibilita uma reafirmação da veracidade e confiabilidade dos dados, indicando-se elementos factuais que estão contidos em materiais produzidos diretamente dentro do objeto de estudo.

Para mais, é importante destacar que a presente pesquisa conta com uma experiência empírica por parte do autor em termos de investigação *in loco* em divisão específica da Polícia Federal Brasileira, corroborando para um entendimento mais profundo sobre as reverberações das relações desta com a INTERPOL. Explorou-se, no período de observação, as políticas e diretrizes derivadas das correlações entre as entidades, desdobrando-se na condução de atividades relevantes para a sociedade. Importante ponderar que houve contatos, entrevistas e rotinas diretamente com o delegado da unidade, possibilitando um entendimento técnico mais robusto, além de uma atenção significativa por parte da organização.

Por fim, entende-se que o trabalho apresenta natureza descritiva e explicativa, expondo as bases de configuração da organização internacional e caracterizando as principais relações com as instituições afins no Brasil, determinando esse princípio de interlocução entre o nacional e o internacional. É justamente aqui que reside o papel das técnicas elencadas: a aliança entre a Análise de Documentos e o processo interpretativo e observacional de referências bibliográficas afins são complementares para o entendimento de dinâmicas e associações relevantes, possibilitando o desenvolvimento de uma exposição consistente, aprofundando o conhecimento sobre a Interpol e explicitando sua presença na formulação e condução de políticas no escopo do Brasil.

Posta a metodologia para o trabalho, deve-se ter em mente que a consonância entre essas esferas só pode ser concluída a partir de uma configuração coerente, coesa e clara para o leitor. Para isso, estruturamos o trabalho em quatro tópicos, com recorte temporal de 2017-2021, excetuando-se a presente introdução e as considerações finais. No primeiro, aborda-se as teorias das relações internacionais, com um recorte no debate entre Kenneth Waltz (autor representante da corrente neorrealista) e Robert Keohane/Joseph Nye Jr (autores representantes da corrente neoliberal). No segundo, analisa-se as organizações internacionais contemporâneas e como estas se estruturam contemporaneamente. No terceiro, discorre-se sobre a Organização Internacional de Polícia Criminal (INTERPOL), de uma maneira ampla e completa. Por fim, no quarto e último tópico, analisar-se-á a relação da INTERPOL em conjunto com a Polícia Federal a partir das bibliografias levantadas e a partir das informações oferecidas pelas instituições – em seus respectivos portais *online*, apresentando informações de caráter oficial e sua classificação enquanto documentais.

2. TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: A IMPORTÂNCIA DE ROBERT KEOHANE E JOSEPH NYE

A construção do campo de estudos das Relações Internacionais foi se constituindo durante todo o século XX. Halliday (1999) pontua os três elementos fundamentais das relações internacionais: o interestatal, o transnacional e o sistêmico. Assim, permitem-se muitas especializações e diversas linhas de abordagens teóricas nessa disciplina, como: idealismo/liberalismo, realismo, behaviorismo, neorrealismo, neoliberalismo, teoria crítica, construtivismo, marxismo, feminismo, entre outras. A partir dos anos 1980, proliferaram novas questões na esfera analítica da disciplina, como as questões ecológicas, as relações internacionais no chamado Terceiro Mundo, as relações de comunicações internacionais, o uso do mar e a política dos oceanos, as mulheres e a arena internacional, dentre diversas outras que existem atualmente (Halliday, 1999).

Porém, o recorte temporal desta seção centra-se no pós-Segunda Guerra Mundial, e assim, às tentativas de reconstrução teórica dos idealistas/liberais, pois, com a edificação da Organização das Nações Unidas (ONU), surgem também, em seu arcabouço, diversas organizações internacionais. Com o sucesso da ONU em regular os assuntos pertinentes ao cenário mundial e em buscar soluções com os Estados, e devido publicação de Keohane e Nye em 1977 (que trabalha o papel das instituições internacionais no contexto da interdependência complexa), inicia-se um segundo debate teórico da área de relações internacionais, entre neorrealismo e neoliberalismo (Herz; Hoffmann, 2004). Esse debate ocorreu entre as ideias do neorrealismo estrutural de Kenneth Waltz e o neoliberalismo de Keohane e Nye (Halliday, 1999).

Waltz coloca os Estados como unidades focadas em seus interesses externos, não tendo o interno relevância em decisões estatais, e, além disso, analisa as relações do sistema internacional por um recorte da realidade. Esse recorte consiste no que é relevante para a análise do sistema como um todo, ou seja, busca apenas as ações das grandes potências. A perspectiva é estatocêntrica, isto é, dá ênfase aos Estados e mostra que os atores não-estatais; não possuem relevância no comportamento dos Estados, não causando nenhum tipo de constrangimento em seus comportamentos, decisões e interesses no sistema internacional. Keohane e Nye, por sua vez, trabalham temas como a interdependência complexa entre os Estados, geradora de um ambiente propício à paz, e, como resultado desse fenômeno, a percepção das organizações/instituições internacionais, além de atores não-estatais e em como podem estes mudar a relação entre os Estados, constrangê-los, influenciar nas decisões e moldar os interesses (Halliday, 1999).

Quando a Guerra Fria terminou em 1991, a agenda internacional e os acontecimentos pelo globo mudaram, e o capitalismo e a compreensão de multipolaridade passaram a predominar como um sistema global. As Relações Internacionais voltaram

grande parte de seus estudos para explicações sobre as mudanças que estavam ocorrendo na política externa dos Estados, verificando que as relações no sistema estavam acontecendo de forma diferente de como os realistas propunham em suas respectivas agendas e conceitos. Como tentativa complementar para uma análise das novas configurações mundiais que envolviam mudanças nas interações entre os Estados, Keohane e Nye propuseram um debate profícuo nesse aspecto, com a chamada “interdependência complexa”. Com isso, identificaram relevância nas interações sociais dentro dos Estados com resultantes em políticas externas estatais (do que discordam os autores neorrealistas), além de reconhecerem a existência dos atores não-estatais, ou seja, atores no sistema internacional que não se limitam a governos ou Estados soberanos, chamados assim de atores transnacionais (Scotlaro; Paiva, 2010).

Esses atores transnacionais criam interações/relações transnacionais (transnacionalismo), que são movimentos tangíveis ou intangíveis de itens através dos limites estatais, quando pelo menos um ator não é um agente governamental (Keohane; Nye, 1971). Com isso, os Estados exercendo um papel de ator central nas relações internacionais, que, logo que a estrutura de poder do cenário internacional é alterada, deve ser dividido com aqueles outros atores. Desta forma, começam a exercer um papel de preponderância. Em decorrência disso, legitimidade e autonomia deixam de ser duas características exclusivas dos Estados, e passam a englobar esses novos atores emergentes. A multipolaridade substitui a unipolaridade dos atores, que agora são capazes de exercer papel preponderante dentro da tomada de decisões no sistema internacional (Lima, 2016).

Assim surgem o que chamamos de relações transgovernamentais: relações entre partes ou subunidades dos Estados/governos, relacionando-se com outras subunidades com relativa autonomia decisiva, quebrando a premissa que os Estados são atores coesos nas relações internacionais. Deste modo, entendem que os impactos dos atores transnacionais e suas respectivas relações/interações, isto é, relações que ultrapassam as fronteiras estatais, causam preocupações e até mesmo a formação de novos interesses no sistema internacional, e seus desdobramentos são demasiados dinâmicos para serem encarados sem uma abordagem específica em cada esfera (Keohane; Nye, 1971).

Essas relações transgovernamentais podem acontecer de forma bilateral, dependendo do tema em questão, ou podem ser de interesse geral dos Estados. Ainda, se for de alguma esfera específica, de suas respectivas subunidades, como, por exemplo, o âmbito de segurança internacional ou nacional. Deste modo, nesse cenário, fica clara e evidente a importância das organizações internacionais, pois são o palco das formações de coalizões entre subunidades estatais e entre os mais variados atores, tornando-se um ator efetivo e perspicaz nas negociações internacionais (Keohane; Nye, 1971).

As organizações internacionais oferecem informações efetivas para problemas supranacionais, além de facilitar a cooperação entre Estados mais fracos, ajudar na adoção de regras descentralizadas, e estabelecer padrões de desempenho que os Estados podem supervisionar. Dentro das organizações, criam-se formas de coalizões e intensos fluxos de informações. As negociações dentro das organizações internacionais são primordiais, pois, sem elas, os governos de Estados mais fracos teriam muito menos clareza de seus possíveis interesses comuns ou de como exercer poder político coletivo. Assim, se as regras são adequadas aos interesses dos mais fracos, estes podem se beneficiar tanto das limitações impostas às ações dos países poderosos, como do fluxo de informações que resultam do regime internacional (Keohane, 1992).

3. AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS

As organizações internacionais contemporâneas podem ser definidas como associações entre sujeitos de direito internacional, instituídas e disciplinadas segundo as normas do mesmo. Também são concretizadas a partir entidades de caráter estável e dotadas de um ordenamento jurídico peculiar, bem como de órgãos e meios próprios para cumprir os fins de interesse comum para que foram criadas. As organizações internacionais diferem das organizações não-governamentais, mesmo de caráter internacional, pois elas nascem por meio de atos jurídicos internacionais, sendo pessoas de direito internacional público. Enquanto isso, as organizações não-governamentais não se constituem dessa forma, permanecendo como instituições de direito privado, sejam nacionais ou internacionais (Zanghi, 1992).

O ato institucional que constitui uma organização internacional é conhecido como *tratado constitutivo*. Ele estabelece os órgãos permanentes a partir dos quais as organizações internacionais começam a ser consideradas como sujeitos *mediatos* ou *secundários* da ordem jurídica internacional, ou seja, sua personalidade jurídica de caráter internacional é totalmente condicionada pelos Estados-membros (Seitenfus, 2003).

Quanto à sua estrutura, geralmente, as organizações internacionais se estruturam na chamada forma *ternária*, ou seja, com três órgãos principais: (a) uma *assembleia*, que reúne todos os Estados-membro, sendo esse o órgão responsável pela paridade de todos os membros da organização; (b) um *conselho*, que se trata de um órgão de composição mais restrita e dotado de poderes executivos para responder às necessidades de uma concreta capacidade funcional da entidade, com grande ou pequeno poder decisório; e (c) uma *secretaria*, que consiste em um órgão de caráter administrativo, dando continuidade às ações da organização (Zanghi, 1992). Outras características estruturais das organizações internacionais são os poderes próprios e a sede própria (Mazzuoli, 2011).

O financiamento das organizações internacionais acontece por meio das contribuições dos Estados-membro, de maneira que em algumas organizações são permitidas também as doações de indivíduos e do setor privado. Normalmente, o planejamento financeiro das organizações internacionais é discutido em assembleia, que também fica responsável pela formulação do orçamento financeiro anual nas reuniões (Mazzuoli, 2011).

4. A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE POLÍCIA CRIMINAL (INTERPOL)

A criação da Organização Internacional de Polícia Criminal (INTERPOL) tem início com o primeiro congresso internacional de polícia criminal, ocorrido em 1914, em Mônaco, com representantes de 24 países, para discutir procedimentos de detenção, técnicas de identificação, registros criminais internacionais centralizados e procedimentos de extradição. Três meses após a primeira conferência, congelaram-se os esforços para a criação de uma organização, já que eclodiram as hostilidades da Primeira Guerra Mundial (Garrison, 1976).

Em 1923, o presidente da polícia de Viena, Dr. Johannes Scrober, convocou um congresso que contou com representantes de 20 países, mostrando o aumento da criminalidade ao redor do mundo e a facilidade com que criminosos possuíam de se locomover ilegalmente entre os países. Então, Scrober cria a Comissão Internacional de Polícia Criminal (ICPC), com sede em Viena, na Áustria (The International Criminal Police Organization, 2020).

Em 1926, a Assembleia Geral, reunida em Berlim, propôs que cada país estabelecesse um ponto central de contato no âmbito de suas respectivas estruturas policiais nacionais, que seria o antecedente do Escritório Central Nacional (NCB). Um ano depois, é aprovada a resolução que estabelece a criação do NCB, fundado para trabalhar em conjunto e em harmonia com as demandas de cada polícia nacional, de acordo com o *modus operandi* da organização (Interpol, 2020).

Em 1946, após a Segunda Guerra Mundial, a Bélgica, juntamente com oficiais das polícias da Suécia, da França, da Suíça e da Grã-Bretanha, lidera os esforços de reconstrução da organização. Uma nova sede é criada em Paris e “INTERPOL” é escolhido como endereço telegráfico. Em seguida, um procedimento democrático é estabelecido para eleger seu presidente e os membros de seu Comitê Executivo. Inicia-se, assim, o sistema de notificações, diferenciado pela cor, e os primeiros avisos vermelhos são publicados sobre as pessoas procuradas em escala internacional (Interpol, 2020).

Em 1955, é aprovada em Assembleia Geral a instituição dos NCBs. Com isso, cada Estado-membro deveria ter um NCB, que seria naturalmente o ponto de contato entre a polícia nacional e a Interpol (Interpol, 2020). Esse aspecto se coloca de significativa importância para os objetivos pretendidos no presente artigo.

No ano de 1971, a ONU reconhece a INTERPOL como uma organização inter-governamental, e, em 1972, um acordo de sede com a França reconhece a INTERPOL como uma organização internacional. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) é colocada no Estatuto da INTERPOL, proibindo crimes ligados a questões raciais, étnicas, religiosas e políticas (Blashfield, 2004).

Posteriormente, em 1989, a INTERPOL transfere a Secretaria-Geral para Lyon, na França. Em 2002, foi instaurado o sistema de comunicação baseado na Internet I-24/7 (Interpol, 2020). Possibilita-se observar, assim os avanços pelos quais a organização passou através das décadas, fortalecendo seu arcabouço e reforçando as sustentações de Nye e Keohane sobre a participação das organizações internacionais na dinâmica global.

A INTERPOL é regida por um documento de fundação e por seus órgãos deliberativos. A base documental compreende quatro textos: (1) a Constituição, (2) o Regulamento Geral, (3) as políticas específicas para os NCBs, e (4) as Regras sobre Cooperação Policial Internacional e Controle Interno dos Arquivos da INTERPOL (Fooner, 1989). Percebe-se uma grande gama de mecanismos que visam o controle e a sistematização das atividades da organização.

Analisando a estrutura da organização, verifica-se que os países-membros dirigem as atividades da INTERPOL dentro de uma estrutura específica formada por órgãos governamentais e reuniões estatutárias. Ela é composta por: Assembleia Geral, Comitê Executivo, Secretariado Geral, Escritórios Centrais Nacionais e Comissão de Controle de Arquivos da INTERPOL. A Assembleia Geral e o Comitê Executivo constituem o governo da Organização (Fooner, 1989).

Analisando o escopo da INTERPOL atualmente, verificamos que suas principais prioridades no cenário internacional contemporâneo são: (1) Sistema global de informações policiais; (2) Suporte ininterrupto para forças policiais e agências de aplicação da lei; (3) Inovação, treinamento e pesquisa; (4) Assistência na detecção de crimes e identificação de infratores (Interpol, 2020).

O financiamento da INTERPOL provém principalmente dos Estados-membros. Essas contribuições dos países-membros, juntamente com outras receitas, constituem o que é chamado de orçamento regular da organização. Por outro lado, vários doadores também podem fornecer recursos adicionais para a realização de atividades pre-determinadas. Esse financiamento externo é administrado separadamente, através de fundos fiduciários e contas especiais. O orçamento ordinário, os fundos fiduciários e as contas especiais formam o orçamento consolidado (Interpol, 2020).

Dois dos aspectos famosos e relevantes da INTERPOL são os avisos/alertas. Os tipos são: (a) verdes (avisos e inteligência: pessoas que já cometeram crimes em seus países e cruzam fronteiras, sendo a ordem de precaução com essas pessoas.); (b) azul (informações adicionais: coleta de informações, localização e identificação de

uma pessoa de interesse em uma investigação criminal); (c) preto (corpos não identificados: informações sobre corpos não identificados); (d) laranja (ameaça iminente: uma interceptação de uma possível ameaça às pessoas); (e) roxo (*modus operandi*: a respeito de alguma operação em curso); (f) amarelo (pessoas desaparecidas: pessoas que desapareceram ou foram sequestradas); e (g) vermelho (pessoas procuradas: criminosos internacionais procurados por crimes transnacionais) (THE UNITED STATES NATIONAL CENTRAL BUREAU OF INTERPOL, 2009).

Como exemplo dos diversos crimes contemporâneos em que a INTERPOL trabalha para prevenir e solucionar, estão: terrorismo CBRNE (químico, biológico, radiológico, nuclear e explosivo), corrupção, crimes de guerra, crime financeiro, cibercrime, crime organizado internacional e crimes contra o meio ambiente. Além disso, também focam em crimes contra menores, delitos de drogas, narcotráfico, integridade no esporte, roubo e contrabando de obras de artes, pirataria marítima, roubo de veículos, terrorismo, tráfico de armas, tráfico de produtos ilícitos e tráfico de pessoas (Interpol, 2020).

5. A INTERPOL E SUA FORMAÇÃO E ATUAÇÃO JUNTO AO BRASIL

Adentrando à esfera nacional e analisando a atuação e formação da INTERPOL junto ao Brasil, embora presente no Congresso de 1914, o país apenas aderiu formalmente à INTERPOL no ano de 1953, durante a Assembleia Geral em Oslo, Noruega, e, após breve ausência em 1980, retornou como país-membro em 06 de outubro de 1986. A partir de então, começou a atuar em conjunto com a INTERPOL, no que tange à criminalidade transnacional, além participar de reuniões periódicas com a organização, no desenvolvimento de novas técnicas e tecnologias para a solução dos diversos casos de crimes em âmbito internacional que ocorrem corriqueiramente (Pereira, 2015).

O Brasil é representado, na organização, pela Polícia Federal, sendo um dos principais atores no âmbito da cooperação policial internacional. Participa de grupos técnicos que estabeleceram parâmetros de investigação a serem adotados pelos países membros (respeitadas a soberania e a legislação internas de cada um deles) e de grupos operacionais (tendo oferecido, por exemplo, suporte às ações de identificação das vítimas do voo Malasian MH17), além de utilizar diuturnamente os canais internacionais em prol de investigações e ações penais (Pereira, 2015).

O Escritório Central Nacional da INTERPOL (NCB), que é localizado em Brasília (DF), desempenha um papel fundamental na proteção da economia, das instituições e das empresas do país contra a criminalidade global. O NCB brasileiro faz parte da unidade de Coordenação Geral de Cooperação Internacional da Polícia Federal Brasileira. As polícias dos 26 estados brasileiros usam o NCB como porta de entrada para a cooperação policial internacional, acessando bancos de dados da INTERPOL e parti-

cipando de operações regionais, particularmente no campo de investigações fugitivas (Polícia Federal Brasileira, 2020).

No território brasileiro, existem 27 subescritórios do NCB da INTERPOL, ou seja, cada estado brasileiro possui um subescritório em seu território, além de que cerca de 40 funcionários trabalham de forma fixa nesses locais. Entre 2014 e 2018, o NCB da INTERPOL em Brasília (DF) coordenou mais de 200 prisões de fugitivos internacionais no Brasil (Interpol, 2020). Assim, no Brasil, as principais funções da INTERPOL são: (a) centralizar informações e documentações sobre crimes existentes no país, que sejam de interesse internacional; (b) executar ações solicitadas pelos Estados-membros; (c) receber solicitações e informações do banco de dados da INTERPOL; e (d) repassar aos outros NCBs as petições enviadas pelos juízes ou órgãos policiais de seu país, visando à sua execução no exterior (Jacini, 2002).

Portanto, as principais áreas exploradas no Brasil, em conjunto com a Interpol são: inteligência, coordenação de operações, e busca de informações para investigação em curso (Polícia Federal Brasileira, 2020). São áreas, inclusive, em que a Polícia Federal do país apresenta avanços muito relevantes nas últimas décadas, podendo indicar um certo sucesso técnico e operacional nessas parcerias e correlações.

Porém, muitos autores que estudam a atuação da INTERPOL no Brasil acreditam que a base jurídica brasileira necessita ser revista a fim de dar mais autonomia e de aumentar a eficiência da organização e sua atuação junto ao país. Como salienta Zavascki (2010):

Por fim, no direito brasileiro há disposições legais previstas no Código de Processo Civil em seus artigos 273 inciso II, 260 e 960 a 965 (BRASIL, 2015) e Código de Processo Penal, nos artigos 780 a 790 (BRASIL, 1941) que dispõem a respeito das relações jurisdicionais com autoridade estrangeira, procurando regular a respeito exclusivamente do reconhecimento de sentenças estrangeiras ou do cumprimento de cartas rogatórias, ou seja, estabelecem medidas apenas para processos que já estão em curso, enquanto nas relações de cooperação internacional não há disposições que legislam sobre a intervenção do Judiciário para prevenção e investigação de crimes transnacionais. Dessa maneira, é necessário que se estabeleçam novos padrões de assistência à INTERPOL, por exemplo, para que se possa em um mundo globalizado, agilizar a solução de crimes transnacionais. (Zavascki, 2010, p.03).

Com isso, a fim de entender a atuação da Polícia Federal em conjunto com a Interpol, e com outras polícias federais ao redor do mundo, traremos dois exemplos entre o ano de 2019 e o início do ano de 2020 (Polícia Federal Brasileira, 2020).

- (1) Em 19 de setembro de 2019, a Polícia Federal deflagrou a segunda fase da *Operação Pedomom*. Em maio do mesmo ano, partindo de comunicação da INTERPOL sobre a prisão de um casal de ucranianos que produzia e distribuía arquivos contendo imagens de abuso sexual infantil naquele país, foi identificado e preso um brasileiro na cidade de Iguapé (SP). Durante o cumprimento do mandado de busca e apreensão, ele tentou destruir seu *laptop* e celulares, sem sucesso, de modo

que foram levados à análise da Polícia Federal. Foi possível identificar grande volume de arquivos contendo cenas de abuso sexual, praticadas por ele em companhia de duas mulheres, tendo duas crianças como vítimas. A primeira fase da operação não foi divulgada à imprensa, a fim de não prejudicar a identificação de outros envolvidos. As prisões foram resultado de grandes esforços das polícias da Ucrânia e da Polícia Federal Brasileira (Polícia Federal Brasileira, 2020).

- (2) Em 04 de fevereiro de 2020, a Polícia federal finalizou a *Operação Hit The Road*, com o objetivo de cumprir um mandado de prisão, expedido pela Vara Criminal de Sertãozinho (São Paulo), em desfavor de um brasileiro condenado pelo crime de roubo, com posse de arma de fogo e cárcere privado, nessa mesma cidade. A investigação teve início no ano de 2018, logo após a instauração de inquérito policial, visando a identificação, a localização e o encarceramento do foragido, que, segundo se apurou nas investigações, estaria residindo nos Estados Unidos com nome falso. A partir da investigação realizada pela Polícia Federal, com o apoio da Adidância Americana da U.S. Immigration and Customs Enforcement (ICE) no Brasil e da INTERPOL, foi possível a identificação do local onde o procurado estava residindo. Ele foi preso pela polícia de imigração estadunidense, e desembarcou no Aeroporto do Galeão (RJ), devidamente escoltado pela polícia daquela nação. Assim que desembarcou, o suspeito tomou ciência do mandado de prisão expedido pela Justiça Estadual de Sertãozinho (SP), e foi encaminhado para a unidade prisional do Rio de Janeiro (RJ), onde aguardará decisão da Justiça Criminal Estadual de Sertãozinho (SP) (Polícia Federal Brasileira, 2020).

Cabe ressaltar, ainda, a interação e o intercâmbio entre a sede da INTERPOL em Lyon (França) em estreita relação com a Polícia Federal Brasileira, com o intuito de combater o crime transnacional. Dois exemplos, com os delegados Rogério Augusto Viana Galloro e Mauricio Leite Valeixo (Interpol, 2020). Em 04 de abril de 2018, Rogério Augusto Viana Galloro reuniu-se com o secretário-geral da INTERPOL, Jürgen Stock, no edifício da sede da Polícia Federal. Um dia após o encontro, o delegado brasileiro participou da primeira Reunião dos Chefes de Polícia da América do Sul – INTERPOL, em Buenos Aires (Argentina), evento ocorrido nos dias 05 e 06 de abril de 2018 (Polícia Federal Brasileira, 2020). Em 21 e 22 de maio de 2019, Mauricio Leite Valeixo participou da 2ª Reunião da INTERPOL de Chefes de Polícia da América do Sul, realizada em Foz do Iguaçu (PR) (Polícia Federal Brasileira, 2020).

É possível observar, por conseguinte, que existe toda uma estrutura operacional, tecnológica e diretiva que articula os objetivos e as ações da Polícia Federal Brasileira com aqueles da INTERPOL, ensejando uma cooperação profícua para o combate a diferentes modalidades de crime. Entre esses, podem ser desde aqueles mais corriqueiros em caráter internacional, como a apreensão em fronteiras ou de foragidos

globais, como aqueles crimes que se utilizam de mecanismos da *internet* e, por consequência, podem ultrapassar fronteiras nacionais, tanto em termos da própria transgressão como em termos das reverberações da mesma. Um exemplo deste último caso pode ser observado em casos de desarticulação de redes de pornografia e exposição infantil, como ocorrera em 2021 no Brasil (Polícia Federal Brasileira, 2021). Destarte, entende-se que as correlações entre o organismo internacional e as instituições nacionais do Brasil com fins atinentes uns aos outros ocorrem com demasiada frequência e possibilitam, ainda, um conjunto de normativas e ações mais incisivas, criando um respaldo internacional para a desmobilização de atividades criminosas.

Ao analisarmos os exemplos apresentados, torna-se evidente a intrínseca correlação entre as duas instituições em questão. Cada caso ilustra como suas ações e decisões se entrelaçam, influenciando-se mutuamente de maneira significativa. Essa análise não apenas destaca a relação existente, mas também ressalta a relevância de ambas as instituições dentro de seu contexto. A compreensão dessa dinâmica é fundamental para entendermos as complexidades e os impactos de suas interações, revelando a importância de se considerar a ação conjunta das instituições para uma análise completa e precisa.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Notar a importância da INTERPOL no cenário internacional atual, em um mundo extremamente globalizado, dinâmico e perigoso, é algo bastante interessante. A segunda maior organização internacional do mundo trabalha de forma objetiva, rápida e direta nas resoluções dos crimes transnacionais. Ao fazer isso, conta com um aparato técnico, científico e tecnológico de última geração, o que possibilita eficácia em suas ações frente ao crime transnacional em suas diversas facetas.

Ao adentrarmos a terceira década do século XXI, somos confrontados com uma realidade onde os desafios, outrora distantes e teóricos, se manifestam de forma palpável e urgente. A face obscura e cruel da globalização, com suas redes de crime transnacional, exploração de recursos naturais e desrespeito aos direitos humanos, lança sombras cada vez mais densas sobre o cenário global. Nesse contexto, a Interpol emerge não apenas como um farol de esperança, mas como uma força essencial na luta contra essas adversidades. Sua atuação transcende as fronteiras nacionais, buscando dismantelar organizações criminosas que se aproveitam da interconexão global para prosperar. A Interpol se firma como uma organização que busca proteger os mais vulneráveis, defendendo os direitos humanos e preservando o meio ambiente, pilares fundamentais para a construção de um futuro mais justo e sustentável para as próximas gerações.

No Brasil, a Polícia Federal, em conjunto com a INTERPOL, trabalha constantemente na prevenção e na repressão à criminalidade nas fronteiras, nos mares e nos ae-

roportos. A INTERPOL está conectada diretamente com a Polícia Federal, oferecendo aparatos tecnológicos, capacitação policial e buscando canais de cooperação cada vez mais modernos entre o Brasil e os países membros da organização.

Portanto, a INTERPOL possui um papel vital para o Brasil e sua Polícia Federal no trabalho de prevenção e repressão à criminalidade transnacional, o que se pode notar nas operações conjuntas e nos intercâmbios realizados nos anos de 2019 e início de 2020. A INTERPOL também é o elo de conexão entre as polícias federais ao redor do mundo, oferecendo toda a estrutura, em diversos canais, para que exista eficácia nas operações de combate ao crime internacional. Ainda assim, mesmo com toda infraestrutura que possui a organização, progressos são necessários no que tange à parte administrativa e legislativa quanto aos países-membros, inclusive ao Brasil, a fim de conseguir ainda mais autonomia, resultando em maior operabilidade.

Referências

BLASHFIELD, Jean F. **Interpol**. Milwaukee: World Almanac Library, 2004.

FREITAS, Sérgio Henriques Zandona *et al.* **A Interpol e o combate aos crimes transnacionais**. (mimeo), [S.d.]. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/XV_cadn/a_interpol_e_o_combate_aos_crimes_transnacionais.pdf. Acesso em: 03 ago 2019.

FOONER, Michael. **Interpol: Issues in World Crime and International Criminal Justice**. New York City: Springer, 1989.

GARRISON, Omar V. **The secret world of Interpol**. New York City: Ralston-Pilot -/- INC, 1976.

GODOY, A. S. Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, SP, v. 26, n. 2, 1995.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as relações internacionais**. Porto Alegre: UFRGS, 1999.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Organizações internacionais: definição e história. In: HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais: História e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004. p. 9-32.

THE INTERNATIONAL CRIMINAL POLICE ORGANIZATION (INTERPOL). **Interpol**. 2020. Disponível em: <https://www.interpol.int/>. Acesso em: 01 mar 2020.

JACINI, Wantuir Francisco Brasil. Terrorismo: atuação da Polícia Federal. **Revista CEJ**, Brasília, n. 18, p. 74-82, jul/set 2002.

KEOHANE, Robert; NYE Jr., Joseph. **Transnational relation and world politics**. Madison: University of Wisconsin Press, 1971.

KEOHANE, Robert; NYE Jr., Joseph. **Transgovernmental relations and international organizations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1974.

KEOHANE, Robert. Soberania estatal e instituições multilaterais: Respostas á interdependência assimétrica. Trad. Álvaro de Vita. In: MOISÉS, José Álvaro (org). **O futuro do Brasil: A América Latina e o fim da guerra fria**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 165-191.

LIMA, Matheus Pontes. Atores transnacionais e a dinâmica do sistema internacional: Uma análise sobre o impacto desses novos atores na tomada de decisão. In: **Seminário de Relações Internacionais**, 3. 2016, Caruaru. Anais eletrônicos... Caruaru: Faculdade ASCES, 2016. Disponível em: <http://repositorio.asc.es.edu.br/handle/123456789/195>. Acesso em: 24 ago 2019.

MALLMANN, Maria Izabel. Relações políticas internacionais: Como entendê-las? **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, v. 05, n. 02. jul-dez 2005.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. Porto Alegre: Revista dos Tribunais, 2011.

PEREIRA, Luiz Eduardo Navajas Telles. Cem anos de cooperação policial internacional. **Jusbrasil**. 2015. Disponível em: <https://lenavajas.jusbrasil.com.br/artigos/155007628/cem-anos-de-cooperacao-policial-internacional>. Acesso em: 05 ago 2019.

POLÍCIA FEDERAL BRASILEIRA (PF). **Portal da Polícia Federal**. 2020. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/>. Acesso em: 05 mar 2020.

_____. **Operação Waterloo combate crime de pornografia infantil**. 31 de agosto de 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2021/09/operacao-waterloo-combate-crime-de-pornografia-infantil>>. Acesso em: 01 mar 2025.

SCOTELARO, Marina; PAIVA, Luciana. Novos atores no sistema internacional contemporâneo: As unidades subnacionais na nova geografia econômica transnacional. **Fronteira**, v. 09, n. 17, 2010. p. 91-109.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das organizações internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

THE UNITED STATES NATIONAL CENTRAL BUREAU OF INTERPOL. **Documento sem título**. Set 2009. 147 p.

ZANGHI, Claudio. Organizações internacionais. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Niccola; PASQUINO, Gianfranco (orgs). **Dicionário de política**. Trad. C.C. Varrialle *et al*. Brasília: UNB, 1992, vol. 2, p. 855-864.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Cooperação Jurídica Internacional e a Concessão de Exequatur**. 2010. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/32478>. Acesso em: 27 jan 2020.

DEMOGRAPHY, DEVELOPMENT, AND THE FUTURE OF WORK: CHARTING AN INCLUSIVE LABOUR AGENDA FOR BRICS+

Soumya Bhowmick¹

Observer Research Foundation

Manmeet Kaur²

Indian Institute of Foreign Trade

Abstract

This paper examines the multifaceted challenges and opportunities within the BRICS+ labour and human capital landscape. It highlights divergent demographic trends where countries like China and Russia grapple with ageing populations while India and others possess a surplus of youthful labour – underscoring the urgent need for coordinated policy responses. The analysis explores the role of technological innovation in reshaping labour markets and facilitating global integration, alongside the structural constraints of weak institutions, inadequate infrastructure, and fragmented migration governance. It argues that informal labour markets, limited skill portability, and low labour standards hinder equitable growth across BRICS+. The paper proposes a transformative BRICS+ framework for inclusive labour mobility, human capital development, and cross-border skill recognition, positioning the bloc as a leader in shaping a more equitable global labour order. Through targeted investments, policy harmonisation, and collaborative governance, BRICS+ can harness its demographic and economic potential for sustainable development.

Keywords: BRICS, Human Capital, Labour Mobility, Migration, Structural Transformation

DEMOGRAFIA, DESENVOLVIMENTO E O FUTURO DO TRABALHO: TRAÇANDO UMA AGENDA LABORAL INCLUSIVA PARA OS BRICS+

Resumo

Este artigo examina os múltiplos desafios e oportunidades no panorama do trabalho e do capital humano no âmbito dos BRICS+. Destaca as tendências demográficas divergentes – com países como China e Rússia enfrentando o envelhecimento populacional, enquanto Índia e outros membros contam com um excedente de mão de obra jovem – ressaltando a necessidade urgente de respostas políticas coordenadas. A análise explora o papel da inovação tecnológica na transformação dos mercados de trabalho e na promoção da integração global, ao lado das limitações estruturais representadas por instituições frágeis, infraestrutura inadequada e uma governança migratória fragmentada. Argumenta-se que os mercados de trabalho informais, a baixa portabilidade de competências e os fracos padrões laborais dificultam um crescimento equitativo entre os BRICS+. O artigo propõe um marco transformador para os BRICS+ com foco na mobilidade laboral inclusiva, no desenvolvimento do capital humano e no reconhecimento transfronteiriço de habilidades, posicionando o bloco como líder na construção de uma

1 Soumya Bhowmick is a Fellow and Lead, *World Economies and Sustainability* at the Centre for New Economic Diplomacy (CNED) at Observer Research Foundation (ORF). Email: soumya.bhowmick@orfonline.org

2 Manmeet Kaur holds a Bachelor's degree in Economics (Honours) from Miranda House, University of Delhi, and is currently pursuing a Master's in Economics at the Indian Institute of Foreign Trade (IIFT), Kolkata. Email: mkwarwal22@gmail.com

ordem laboral global mais justa. Por meio de investimentos direcionados, harmonização de políticas e governança colaborativa, os BRICS+ podem aproveitar seu potencial demográfico e econômico em prol do desenvolvimento sustentável.

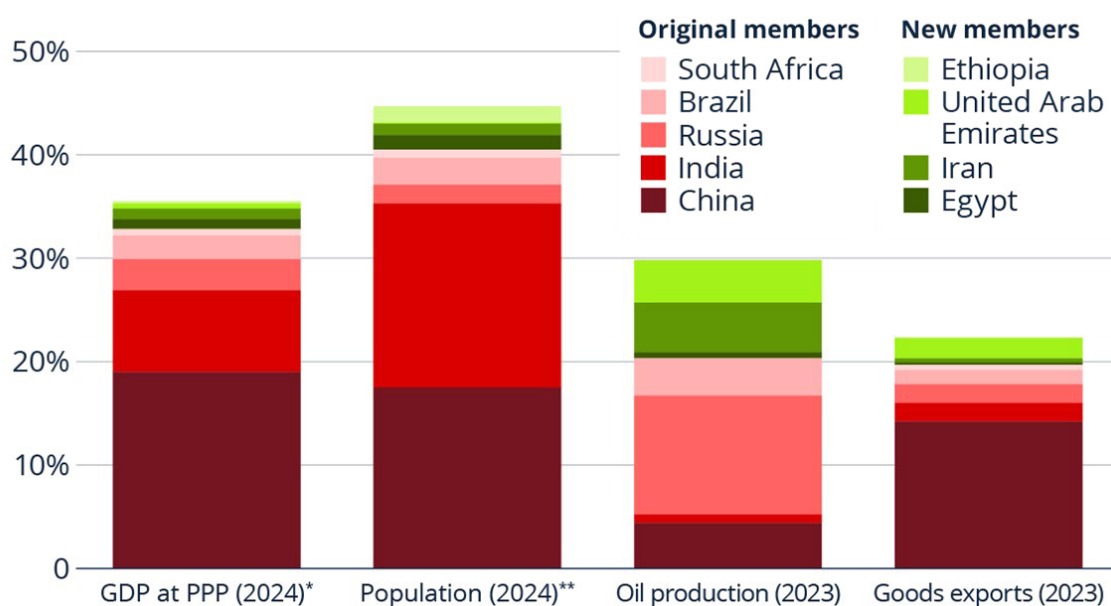
Palavras chave: BRICS, Capital Humano, Mobilidade Laboral, Migração, Transformação Estrutural.

INTRODUCTION: THE CENTRALITY OF HUMAN CAPITAL IN BRICS+ DEVELOPMENT

The BRICS collective – comprising Brazil, Russia, India, China, and South Africa, and recently expanded through the BRICS+ framework – occupies a unique position within the global economy. As a bloc representing the Global South, BRICS+ embodies a convergence of developmental aspirations, resource endowments, and geopolitical agency. Its member states collectively account for approximately 41% of the world's population, 24% of global GDP, and over 16% of international trade (LAL, 2023). Figure 1 illustrates the expanded BRICS bloc's significant share in global demographics and economics. With approximately 45% of the world's population and 35% of global GDP (PPP) as of April 2024, the BRICS+ countries have solidified their position as a formidable force in the global economy. This expansion underscores the bloc's potential to influence global labour markets and human capital development strategies. Yet, this aggregate significance masks a deeper structural complexity: BRICS+ economies are at varying stages of economic transformation, characterised by diverse political systems, growth models, and demographic profiles.

At the core of the BRICS+ development challenge is the need to efficiently mobilize and sustain human capital. Human capital – the collective pool of skills, knowledge, health, and capabilities within a population – is a key driver of long-term growth, providing the vehicle by means of which natural capital can be translated into productive outputs. Without a skilled and dynamic workforce, even resource-abundant economies can succumb to stagnation, mismanagement, and environmental degradation.

Figure 1: BRICS+ Countries' Global Economic and Population Share (2024)



Source: Statista, based on data from the IMF, UN Population Division, Energy Institute, and WTO.

For BRICS+ countries, subject to twin challenges from globalisation and technological disruption, the development of human capital is not a policy preference but a survival necessity. Nevertheless, gaps are deep. For many member countries, investment in human capital remains short, with poor-quality education systems, minimal vocational training options, and fractured social protection. These vulnerabilities undermine the productive capacity of BRICS+ economies to deliver at full potential and limit their contribution to global economic rebalancing.

The urgency of these challenges is underscored by the evolving global context. As demographic pressures intensify and technological paradigms shift, the capacity of nations to adapt will increasingly depend on the robustness of their human capital foundations. In this regard, the BRICS+ bloc faces a critical choice: to either act collectively in addressing these structural challenges or risk exacerbating inequalities and vulnerabilities that undermine both domestic resilience and the broader vision of a multipolar, equitable world order.

DEMOGRAPHIC DIVERGENCES AND LABOUR MARKET TRANSFORMATIONS

The demographic landscape of BRICS+ is marked by stark asymmetries. China and Russia are experiencing advanced stages of demographic ageing, driven by sustained declines in fertility rates and rising life expectancy. China, for instance, faces the distinct challenge of becoming “old before rich” (JOHNSTON, 2023, p. 93), a phenomenon that threatens to erode its long-term growth prospects as the working-age population contracts and dependency ratios rise. These demographic shifts exert fiscal pressures by undermining the tax base while simultaneously increasing demands on public spending for pensions, healthcare, and social services. Ageing societies also tend to exhibit lower savings rates and reduced capital accumulation, which may contribute to slower technological progress and subdued economic dynamism (JOHNSTON, 2023).

In contrast, countries like India, Egypt, Ethiopia, and Saudi Arabia are characterised by large, youthful populations. India, with a median age of approximately 28 years, stands at a pivotal moment to leverage its demographic dividend. However, the mere presence of a youthful workforce does not automatically translate into economic gains. Without strategic investments in education, skill development, and job creation, these demographic advantages risk devolving into Malthusian outcomes, exacerbating unemployment, informality, and social unrest.

Urbanisation trends across BRICS+ further complicate this picture. Rapid population movements toward urban centres – particularly in India, China, and South Africa – are reshaping labour markets, creating both opportunities for economic agglomeration and challenges related to infrastructure deficits, informal settlements, and social inequality. Meanwhile, economic disparities within BRICS+ are widening: China and Saudi Arabia have emerged as high-growth economies, while countries like South Afri-

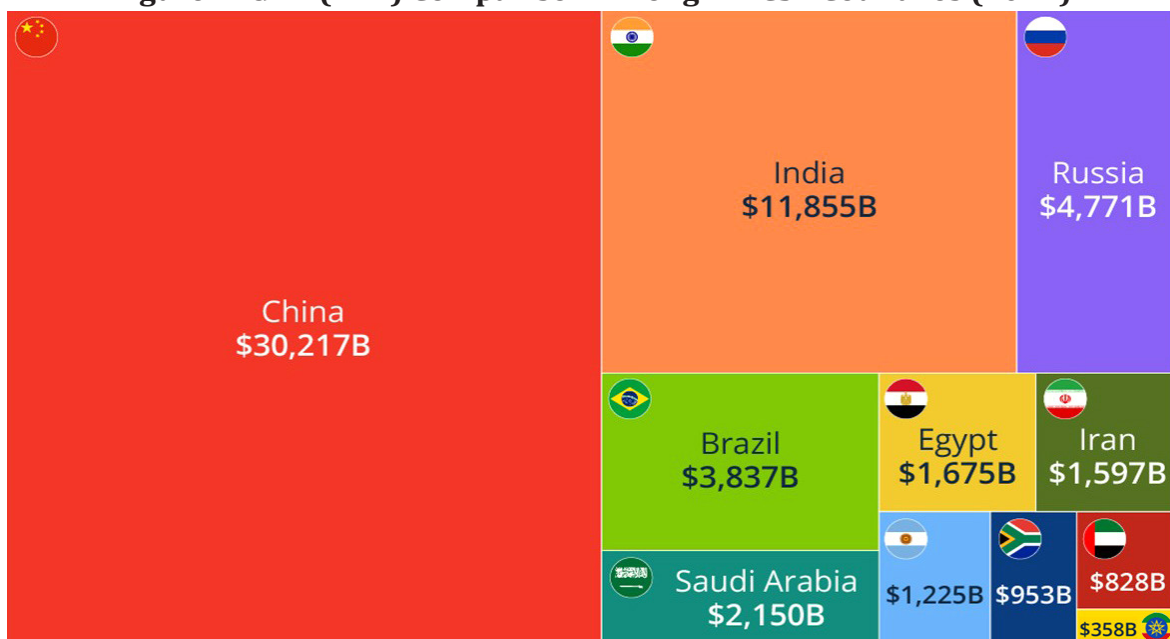
ca and Ethiopia continue to struggle with structural unemployment, low productivity, and persistent poverty.

Structural change trajectories within BRICS+ reflect both shared patterns and divergent outcomes. Figure 2 presents a comparative analysis of the GDP (PPP) of BRICS+ member countries in 2022. The visualization highlights the economic disparities within the bloc, with China and India leading significantly. This economic heterogeneity poses challenges for cohesive policymaking, especially in harmonizing labour standards and facilitating equitable human capital development across member states.

The declining share of agriculture in GDP is a common feature, with India and China in 1992 still exceeding 20% agricultural GDP shares, while others had already transitioned to below 10% (MEHROTRA, 2021). Yet, the pace and nature of sectoral transitions vary. China's rapid industrialisation – fuelled by a 24-fold increase in GDP per capita over four decades and sustained 10% productivity growth (BRANDT *et al.*, 2020; BOSWORTH & COLLINS, 2007) – contrasts sharply with South Africa's premature deindustrialisation, where manufacturing's GDP share fell from 21% in 1994 to 13% in 2016 (BELL *et al.*, 2018; BHORAT & ROONEY, 2017). India's trajectory, marked by an unusual leap from agriculture to services while bypassing a robust manufacturing phase, presents a cautionary tale of incomplete structural transformation (MUNGASE *et al.*, 2024).

While Structural Change Theory posits that economies transition from low-productivity sectors (agriculture) to higher-productivity sectors (manufacturing and services) as a pathway to growth (MCMILLAN & RODRIK, 2011), the BRICS+ experience demonstrates that this process is neither automatic nor uniform. Dynamic productivity

Figure 2: GDP (PPP) Comparison Among BRICS+ Countries (2022)



Source: Statista, using IMF World Economic Outlook data.

gains – arising both from within-sector improvements and effective reallocation across sectors – are essential for sustained growth. Without proactive policy interventions to facilitate this transition, countries risk stagnation in low-productivity, informal service sectors, with adverse implications for employment quality, wages, and social mobility.

For example, Brazil, being the largest economy in Latin America and a principal member of the BRICS, boasts a challenging labour market environment with large regional gaps, a high rate of informality, and persistent challenges to developing its human capital. Although a demographic transition towards declining fertility rates and a growing elderly population exists, Brazil remains beset by structural challenges thwarting inclusive growth. One of the most critical challenges, however, remains a very high rate of informal employment, which confronts a large percentage of workers. Informality restricts social protection access for workers, lowers government revenues from taxes, and inhibits productivity gains (OECD, 2018).

The government of Brazil has introduced a series of strategies to tackle this problem, including the National Programme for Access to Technical Education and Employment (PRONATEC) to improve vocational training and access to regular employment (OECD, 2018). Regional imbalances also complicate Brazil's labour market. The North and Northeast are typically behind in terms of economic progress, schooling, and access to quality jobs relative to more industrialised regions in the South and Southeast. These imbalances lead to internal mobility and highlight the necessity for policies that ensure balanced development across regions (IBGE, 2023).

INNOVATION, GLOBAL INTEGRATION, AND THE ROLE OF TECHNOLOGICAL PROGRESS IN SHAPING LABOUR MOBILITY

Technological innovation plays a transformative role in shaping the trajectories of labour markets across BRICS+ economies. As a general-purpose technology, the diffusion of information and communication technologies (ICT) has redefined production structures, enhanced efficiency, and unlocked new avenues for economic growth (KURT; KURT, 2015). The integration of innovation within economic systems allows surplus labour to be absorbed into higher-productivity sectors, a process critical for economies with large and youthful populations such as India, Egypt, and Ethiopia.

Innovation directly enhances labour productivity through the adoption of advanced technologies and indirectly by fostering skill acquisition, organisational efficiency, and access to global markets. The resulting improvements in human capital contribute not only to national growth trajectories but also to the formation of a globally connected workforce. As Sidorova (2018, p. 35) argues, innovation is both a driver and an outcome of integration processes, as it “changes the association's integration potential by influencing the development and deepening of integration processes.”

This underscores the dual role of innovation: it catalyses domestic productivity while also facilitating the cross-border flow of talent, ideas, and skills.

However, the distributional consequences of technological progress are uneven. While capabilities among labour forces are becoming increasingly standardised, significant disparities in wages, working conditions, and legal protections persist (NATHAN, 2007). The outsourcing of manufacturing and services from advanced to emerging economies – initially concentrated in low-end manufacturing – has expanded to encompass higher-end tasks, including research, management, and specialised professional services (SAMUELSON, 2004). This shift has eroded the historical monopolies of advanced economies in high-tech sectors, creating new opportunities for BRICS+ countries. Yet, the global reconfiguration of labour markets has also tilted the capital-labour balance: the incorporation of 1.47 billion workers from China, India, and Russia into the global economy has effectively doubled the size of the “world’s now connected workforce” (FREEMAN, 2005, p. 1). With this influx of labour unaccompanied by commensurate capital inflows, the global capital-to-labour ratio has declined by approximately 40-45%, reinforcing capital’s dominance over labour and reversing post-World War II trends that had favoured wage growth (GLYN, 2006; 2007).

The implications for BRICS+ countries are profound. On the one hand, these economies have an unprecedented opportunity to integrate into global value chains, develop high-skilled industries, and participate in knowledge economies. On the other hand, without robust institutions, strong labour standards, and equitable migration frameworks, the benefits of innovation may disproportionately accrue to capital owners and multinational corporations, while workers face wage suppression, precarious employment, and limited social protections. Sustaining the productivity gains unlocked by innovation requires not only technological adoption but also institutional reform, market expansion, and inclusive policy frameworks that ensure fair distribution of gains across the workforce.

LABOUR MIGRATION, INFORMALITY, AND THE CRISIS OF LABOUR STANDARDS IN BRICS+

Labour migration has emerged as a critical feature of the global economy, yet it remains one of the most unevenly regulated and inequitable domains of globalisation. Within BRICS+, countries occupy multiple roles in the global migration system – serving simultaneously as countries of origin, transit, and destination (KOROBKOV, 2015). This multifaceted engagement reflects the bloc’s strategic geography, economic diversity, and demographic asymmetries. Countries with large, youthful populations – such as India, Indonesia, and Egypt – act as labour exporters, while nations like Russia, the UAE, and Saudi Arabia function as major labour importers to address workforce shortages.

However, the benefits of migration are undermined by structural asymmetries and systemic exploitation. The recruitment, transportation, and placement of migrant workers are often controlled by private agencies and intermediaries, creating fragmented, profit-driven systems that expose workers to vulnerability, wage theft, hazardous conditions, and limited legal protections (KAUR, 2010). These dynamics contribute to the persistence of irregular migration, the proliferation of human trafficking networks, and the marginalisation of low-skilled migrants.

The “migration-as-development-lever” framework advocates for structured circular migration as a strategy to balance the short-term labour needs of destination countries with the human capital development objectives of sending countries (PATERSON; VIRK, 2014). However, the operationalisation of such frameworks remains limited in BRICS+, as migration governance is deeply embedded in the sovereignty-centric architecture of nation-states, where the regulation of entry, residence, and citizenship remains a prerogative of national governments (WICKRAMASEKARA, 2008). This results in restrictive migration regimes, particularly for low-skilled workers, while high-skilled migrants often benefit from selective immigration policies, family reunification schemes, and pathways to permanent residency or citizenship.

This asymmetry reinforces global labour hierarchies and exacerbates brain drain from developing countries. Nevertheless, under specific conditions, migration can produce “beneficial brain drain” effects: remittances sent by migrants alleviate household poverty, finance education, and stimulate domestic demand; selective immigration policies in host countries raise the perceived and actual returns to education in sending countries; and diaspora networks facilitate trade, investment, and knowledge transfer (CHECCHI; DE SIMONE; FAINI, 2007). Yet, these outcomes are contingent upon the strength of human capital foundations in sending countries. Without adequate investment in education and skills, emigration of talent may simply exacerbate existing inequalities, leaving behind an under-skilled workforce and perpetuating structural vulnerabilities.

In the realm of labour mobility, Brazil has demonstrated a proactive stance within the BRICS+ cooperation framework. The country’s migration policies have historically been more open compared to its BRICS counterparts, facilitating the inflow of skilled professionals, particularly from China, to bolster sectors such as technology and engineering (CHAMBERS AND PARTNERS, 2023). Moreover, Brazil has engaged in collaborative efforts with BRICS nations to address labour market challenges, including the formalization of employment and the enhancement of social protection mechanisms (ILO, 2023). These initiatives reflect Brazil’s commitment to fostering inclusive labour policies and its strategic role in shaping a cohesive BRICS+ agenda that prioritizes equitable labour standards and mobility.

Labour standards across BRICS+ countries reflect these systemic challenges. Weak protections for workers are a common feature, driven by global competition, the pursuit of cost efficiency, and abundant labour supplies (ARBACHE & MENEZES-FILHO, 2000; DESAI & IDSON, 2000; FRANKEL & KURUVILLA, 2002). Informal employment dominates large segments of the workforce, particularly in India and South Africa, where fragmented social protection systems leave workers vulnerable to income insecurity, occupational hazards, and exclusion from social benefits (MEHROTRA, 2021). High capital mobility further exacerbates these trends, as firms engage in regulatory arbitrage to exploit lower labour standards in pursuit of competitive advantage (DUANMU, 2013).

These challenges are compounded by inadequate infrastructure, both institutional and physical. Weak regulatory environments, inefficient bureaucracies, and poor enforcement mechanisms undermine trust in public systems, while deficits in transport, energy, digital connectivity, and education infrastructure restrict access to economic opportunities and impede labour mobility (DIAS; TEBALDI, 2012; COE *et al.*, 2009). Without comprehensive reforms that integrate institutional strengthening with infrastructure investment, efforts to formalise labour markets, enhance productivity, and improve human capital outcomes will remain constrained.

CONCLUSION: BUILDING A BRICS+ FRAMEWORK FOR INCLUSIVE LABOUR MOBILITY AND HUMAN CAPITAL DEVELOPMENT

The future of BRICS+ as a cohesive and transformative economic bloc hinges on its ability to address the deeply interconnected challenges of demographic shifts, labour market restructuring, human capital development, and labour mobility governance. The analysis presented in this paper underscores the critical need for a coordinated BRICS+ strategy that moves beyond fragmented, sovereignty-centric approaches to labour and migration governance.

A first step towards this vision is the establishment of a BRICS Mutual Recognition Agreement (MRA) for key professions and vocational skills, facilitating cross-border portability of qualifications and enabling dynamic “brain circulation” rather than unilateral “brain drain” (SAXENIAN, 2005). This MRA should be complemented by a formal framework for recognising tacit knowledge, such as language proficiency, cultural competencies, and sector-specific skills, thereby creating a holistic model of labour integration that values both formal certifications and experiential learning.

Second, BRICS+ nations need to prioritize strategic investment in human capital through universal access to quality education, vocational training, and lifelong learning systems. Education systems need to be transformed to respond to changing labour markets, with curricula aligned with high-growth sectors, digital competence, and green technologies. Extension of social protection systems, aligned with guidelines

like ILO's Recommendation No. 204 (R204), would need to enable transition from informality to formality. These extensions would cover simplified taxation regimes, access to social security, financial inclusion policies, and assistance to small- and medium-scale enterprises.

Third, infrastructure development in terms of transport links, energy infrastructure, digital communications, and education infrastructure needs to be linked with human capital policies to unleash access to economic opportunities and improve labour mobility within and beyond BRICS+. The BRICS New Development Bank can lead investment in them, prioritizing demographic resilience and inclusive growth.

Last but not least, the agenda for BRICS+ cooperation must be grounded in a rights-inclusive and solidarity-oriented approach that promotes respect for workers' rights, ensures treatment with dignity for migrants, and promotes fairness in sharing the gains from prosperity. By embracing a spirit of mutual respect, consensual decision-making, and non-interference, BRICS+ can showcase a new model for economic cooperation, where national sovereignty is balanced with collective action, growth with social justice.

To summarize, a collective, comprehensive approach to labour mobility and people development within BRICS+ not only reflects a development requirement but a strategic imperative for future relevance for the bloc in a more multipolar global environment. Through collective frameworks, coordinated investments, and a shared prosperity focus, BRICS+ can be a dominant force in creating a more just, more equal global order for labour.

REFERENCES

ARBACHE, J. S. *et al.* **Rent-Sharing in Brazil**: Using Trade Liberalization as a Natural Experiment. [S.l.: s.n.], [n.d.]. Available at: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/827f4390-9cbb-495e-a62f-7fcd10fff141/content>. Accessed on: 25 May 2025.

BELL, J. *et al.* Structural transformation in South Africa: Moving towards a smart, open economy for all. **SSRN Electronic Journal**, 1 Jan 2018.

BHORAT, H.; ROONEY, C. **State of manufacturing in South Africa**. [S.l.: s.n.], [n.d.].

BOSWORTH, B.; COLLINS, S. M. **Accounting for growth: Comparing China and India**. [S.l.: s.n.], [n.d.]. Available at: <https://econpapers.repec.org/RePEc:nbr:wo:12943>. Accessed on: 25 May 2025.

BRANDT, L. *et al.* **China's productivity slowdown and future growth potential**. [S.l.: s.n.], [n.d.].

CHAMBERS AND PARTNERS. **Corporate Immigration 2024 - Brazil**. [S.l.: s.n.], 2023. Available at: <https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/corporate-immigration-2024/brazil/trends-and-developments>. Accessed on: 25 May 2025.

CHANDRASEKHAR, C. P. **Macroeconomic policy, employment and decent work in India**. Geneva: International Labour Office, 2016. (Employment Working Paper, no. 205).

CHECCHI, D.; DE SIMONE, G.; FAINI, R. **Skilled migration, FDI and human capital investment**. [S.l.]: Institute for the Study of Labor (IZA), May 2007. (IZA Discussion Papers, no. 2795). Available at: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/34605/1/555511014.pdf>. Accessed on: 25 May 2025.

CHENERY, H. B.; SYRQUIN, M.; ELKINGTON, H. **Patterns of development, 1950-1970**. Oxford: Oxford University Press, 1991.

CHENERY, H. B.; TAYLOR, L. Development patterns: among countries and over time. **The Review of Economics and Statistics**, Cambridge, v. 50, n. 4, p. 391-416, 1 Nov 1968.

COE, D. T.; HELPMAN, E.; HOFFMAISTER, A. W. International R&D spillovers and institutions. **European Economic Review, Amsterdam**, v. 53, n. 7, p. 723-741, 19 Mar 2009.

DIAS, J.; TEBALDI, E. Institutions, human capital, and growth: The institutional mechanism. **Structural Change and Economic Dynamics**, Amsterdam, v. 23, n. 3, p. 300-312, 28 Apr 2012.

DUANMU, J.-L. A race to lower standards? Labor standards and location choice of outward FDI from the BRIC countries. **International Business Review**, Amsterdam, v. 23, n. 3, p. 620-634, 14 Nov 2013.

FREEMAN, R. B. **What really ails Europe (and America)**: The doubling of the global workforce. The Globalist, Washington, D.C., 3 Jun 2005.

FRENKEL, S.; KURUVILLA, S. Logics of action, globalization, and changing employment relations in China, India, Malaysia, and the Philippines. **ILR Review**, Ithaca, v. 55, n. 3, p. 387-412, 1 Apr 2002.

GLYN, A. **Marx's reserve army of labour is about to go global**. The Guardian, London, 4 Apr 2006.

GLYN, A. **Capitalism unleashed: Finance, globalization, and welfare**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

IBGE. **New geographic divisions detail inequalities in the country**. [S.l.: s.n.], 2023. Available at: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/en/agencia-news/2184-news-agency/news/42111-ibge-s-new-geographic-divisions-detail-inequalities-in-the-country-in-2023>. Accessed on: 25 May 2025.

ILO. **BRICS - ILO Cooperation**. [S.l.: s.n.], 2023. Available at: <https://southsouthpoint.net/wp-content/uploads/2023/05/BRICS-Factsheet-April-2023-FINAL-VERSION.pdf>. Accessed on: 25 May 2025.

JOHANSON, J.; VAHLNE, J.-E. The internationalization process of the firm – a model of knowledge development and increasing foreign market commitments. **Journal of International Business Studies**, Basingstoke, v. 8, n. 1, p. 23-32, 1 Mar 1977.

KAUR, A. Labour migration trends and policy challenges in Southeast Asia. **Policy and Society**, [S.l.], v. 29, n. 4, p. 385-397, 8 Oct 2010.

KOROBKOV, A. V. BRICS members and the migration challenge. **Tractus Aevorum**, [S.l.], v. 2, n. 2, p. 190-203, 1 Jan 2015.

KURT, S.; KURT, Ü. Innovation and labour productivity in BRICS countries: Panel causality and co-integration. **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, [S.l.], v. 195, p. 1295-1302, 1 Jul 2015.

LAL, B. S. The BRICS countries: trends of demographic and economic development. **International Journal of Science and Research (IJSR)**, [S.l.], [n.d.]. Available at: <https://www.ijsr.net>. Accessed on: 25 May 2025.

MCMILLAN, M.; RODRIK, D. **Globalization, structural change and productivity growth**. [S.l.: s.n.], [n.d.]. Available at: <https://doi.org/10.3386/w17143>. Accessed on: 25 May 2025.

MEHROTRA, S.; INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Informality and the potential for South-South cooperation between BRICS**. Geneva: International Labour Organization, 2021.

MUNGASE, S. *et al.* **Structural change and labour productivity in BRICS**. Munich Personal RePEc Archive, [S.l.], 30 Jul 2024.

NASSIF, A. *et al.* Structural change and productivity growth in Brazil: Where do we stand? **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 40, n. 2, p. 243-263, 17 Apr 2020.

NATHAN, D. Globalisation of labour. **Economic and Political Weekly**, Mumbai, v. 42, n. 39, p. 3995-4001, 2007.

OECD. **Getting Skills Right: Brazil**. [S.l.: s.n.], 2018. Available at: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2018/12/getting-skills-right-brazil_g1g9a7f6/9789264309838-en.pdf. Accessed on: 25 May 2025.

PATERSON, M.; VIRK, K.; CENTRE FOR CONFLICT RESOLUTION. **The African, Caribbean, and Pacific (ACP) Group and the European Union (EU)**. [S.l.: s.n.], [n.d.]. Available at: <http://www.jstor.com/stable/resrep05176.12>. Accessed on: 25 May 2025.

RECOMMENDATION R204 - **Transition from the informal to the formal economy recommendation**, 2015 (No. 204). [S.l.: s.n.], 2015. Available at: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204. Accessed on: 25 May 2025.

RUDOLPH, C. Sovereignty and territorial borders in a global age. **International Studies Review**, Oxford, v. 7, n. 1, p. 1-20, 1 Mar 2005.

SAMUELSON, P. A. Where Ricardo and Mill rebut and confirm arguments of mainstream economists supporting globalization. **The Journal of Economic Perspectives**, Nashville, v. 18, n. 3, p. 135-146, 1 Aug 2004.

SAXENIAN, A. From brain drain to brain circulation: Transnational communities and regional upgrading in India and China. **Studies in Comparative International Development**, Berkeley, v. 40, n. 2, p. 35-61, 1 Jun 2005.

SIDOROVA, E. The innovation development of the BRICS countries: Preconditions and prospects for cooperation. **International Organisations Research Journal**, Moscow, v. 13, n. 1, p. 34-50, 1 Mar. 2018.

SOUTH AFRICAN INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS; JOHNSTON, L. A. **'Poor-Old' BRICS: Demographic trends and policy challenges**. Occasional Paper, [S.l.: s.n.], [n.d.]. Available at: <https://www.jstor.org/stable/resrep54904>. Accessed on: 25 May 2025.

STATISTA. **BRICS+ countries' global economic and population share (2024)**. [S.l.: s.n.], 2024. Available at: <https://www.statista.com/chart/33311/brics-share-of-global-gdp-and-population/>. Accessed on: 25 May 2025.

STATISTA. **GDP (PPP) comparison among BRICS+ countries (2022)**. [S.l.: s.n.], 2022. Available at: <https://www.statista.com/chart/30684/brics-gdp-comparison/>. Accessed on: 25 May 2025.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS; POPULATION DIVISION. **The number of international migrants worldwide reaches 232 million**. [S.l.: s.n.], [n.d.]. Available at: https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/popfacts/popfacts_2013-2.pdf. Accessed on: 25 May 2025.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS; POPULATION DIVISION. **International Migration Report 2013**. New York: United Nations, 2013. Available at: <https://www.unpopulation.org>. Accessed on: 25 May 2025.

WICKRAMASEKARA, P. Globalisation, international labour migration and the rights of migrant workers. **Third World Quarterly**, Abingdon, v. 29, n. 7, p. 1247-1264, 2008.

XV BRICS Summit Johannesburg II Declaration. **Indian Foreign Affairs Journal**, New Delhi, v. 17, n. 3/4, p. 317-342, 2022.

ZOTOVA, E. Transition to formal employment in the BRICS countries: Challenges and perspectives. **BRICS Journal of Economics**, Moscow, v. 3, n. 2, p. 51-74, 14 Jul 2022.