
REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL

BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW

Editores responsáveis por essa edição:

Editores:

Nitish Monebhurrn

Ardyllis Alves Soares

Editor Assistente

Leonardo Vieira Arruda Achtschin

Editores convidados:

Fabio Morosini

Lucas Lixinski

ISSN 2237-1036

Revista de Direito Internacional Brazilian Journal of International Law	Brasília	v. 17	n. 2	p. 1-433	abr	2020
--	----------	-------	------	----------	-----	------

Editorial:

Populismo e Direito Internacional: Perspectivas do Sul Global

Por Lucas Lixinski^{16*}

Fabio Morosini^{17**}

A ascensão de governos populistas ao redor do mundo tem sido uma fonte de preocupação para acadêmicos do direito internacional. Como consequência, o campo do Direito Internacional testemunha uma série de publicações acadêmicas que analisam os recentes movimentos populistas e seus impactos no Direito Internacional como nós o conhecemos. Essas análises focaram em diferentes áreas do Direito Internacional e suas instituições, como comércio¹⁸, meio ambiente¹⁹, direitos humanos²⁰, trabalho²¹ e migração²². Através destes distintos contextos, o populismo tem sido equiparado ao autoritarismo, e visto como um desafio fundamental para uma ordem jurídica internacional liberal²³. Além disso, o Direito Internacional é frequentemente retratado de forma binária/antagônica, seja como uma ferramenta para banir políticas populistas ou como um instrumento para permitir que tais políticas prosperem, e os Estados são vistos como parte de um binário de populistas e desafiadores do Direito Internacional, ou democráticos e favoráveis ao internacionalismo liberal²⁴. Esta produção acadêmica, portanto, enquanto valiosa, tende a perder relatos mais matizados de coprodução da (i)legitimidade do regime doméstico e ordem internacional como parte de um continuum que não se encaixa em um padrão de narrativa “ou este ou aquele”.

Mas essa produção é valiosa para destacar que o ressurgimento do populismo – e seus laços com o nacionalismo – resulta em uma insatisfação com aqueles deixados para trás pelo internacionalismo e pelas elites cosmopolitas elusivas²⁵. Em outras palavras, subjacente ao desafio populista ao Direito

¹⁶ * Professor Associado na Faculdade de Direito da UNSW Sydney (Sydney, Australia).

¹⁷ ** Professor Associado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul School of Law (Porto Alegre, Brasil). Eu gostaria de agradecer a Lucas Taschetto pelas numerosas conversas sobre a relação entre Direito Internacional e governos de extrema direita. Lucas Lixinski e eu somos extremamente gratos aos acadêmicos da Faculdade de Direito da UFRGS Alessandro Hippler e Julia Ospina pela versão deste texto para o português.

¹⁸ GINSBURG, Tom. Authoritarian International Law?. *The American Journal of International Law*, v. 114, n. 2, p. 221-260, 2020, p. 222.

¹⁹ PRESTON, Brian J. The End of Enlightened Environmental Law?. *Journal of Environmental Law*, v. 31, n. 3, p. 399-411, 2019.

²⁰ GROSSMAN, Nienke. Populism, International Courts, and Women’s Human Rights. *Maryland Journal of International Law*, v. 35, p. 101-123, 2020. Ver também GINSBURG, p. 221.

²¹ HELFER, Laurence R. The ILO at 100: Institutional Innovation in an Era of Populism. *AJIL Unbound*, v. 113, p. 396-401, 2019.

²² Veja, por exemplo, o painel final de um simpósio de dois dias (17 a 18 de outubro de 2019) pelo Maryland Journal of International Law sobre o tema ‘The Populist Challenge to the International Legal Order’, no qual quatro palestrantes focaram em Direitos Humanos e migração. Disponível em: <https://digitalcommons.law.umaryland.edu/mjil_symposia/2019/>.

²³ GINSBURG, 224.

²⁴ GINSBURG, 224 (mas ele também observa a artificialidade do binário que emprega).

²⁵ HELFER, p. 400-401.

Internacional e às instituições está um claro senso de como elas falharam ou pararam de servir às pessoas para as quais foram designadas a servir. Portanto, associado a essa rejeição há um caso tangível e crível de que o Direito Internacional possa ter perdido de vista uma de suas missões principais, pelo menos em uma leitura humanizada do campo²⁶: servir aos mais necessitados.

Um proeminente artigo publicado no ano passado sobre populismo e Direito Internacional, usando principalmente exemplos do Norte Global, argumentou que “os governos populistas afetam o estado atual do Direito Internacional em dois níveis diferentes: na esfera política, suas práticas alteram o ambiente geral em que as regras legais são interpretadas e, na esfera jurídica, os governos populistas pressionam por mudanças na interpretação das regras jurídicas internacionais consolidadas”²⁷. O artigo mapeia esse engajamento duplo e ambíguo e, mais importante, ressalta o apelo do populismo por mudanças na ordem jurídica internacional. No entanto, o artigo também assume que o populismo sempre será um desafio para as estruturas jurídicas internacionais²⁸, deixando de levar em conta a soberania popular e a capacidade do populismo de fornecer versões alternativas da ordem jurídica internacional²⁹, além de minimizar as diferentes definições de “o povo”³⁰.

A pandemia em curso também tem muito a dizer sobre a interação entre populismo e Direito Internacional. Ataques contra a *expertise* consolidada em instituições internacionais, uma característica comum dos regimes populistas, evoluíram para ataques violentos contra a Organização Mundial da Saúde. Minorias nacionais, protegidas por regimes jurídicos internacionais, são frequentemente responsabilizadas pela propagação da pandemia em países do Sul Global, como Índia (onde o governo culpa os muçulmanos), Mianmar (os rohingya), Turquia (grupos LGBTIQ+) e Malásia (migrantes trabalhadores)³¹. A pandemia, portanto, cria uma oportu-

nidade para os governos populistas desafiarem ainda mais os princípios fundamentais do Direito e das instituições internacionais, em uma tentativa de se fortalecerem às custas de uma ordem jurídica internacional que eles frequentemente demonizaram.

Apesar dessa literatura crescente, poucas análises até o momento focaram na relação entre governos populistas e Direito Internacional no Sul Global, focando em regimes históricos no Norte ou, mais recentemente, na ascensão de regimes nos Estados Unidos e Europa Oriental. Características tradicionalmente associadas às políticas populistas – como a abordagem “nós contra eles”, segurança, nacionalismo – são animadas por dinâmicas diferentes daquelas em jogo no Norte. Procuramos preencher essa lacuna na literatura por meio desta edição especial, que buscou estimular as colaboradoras e os colaboradores a pensar de forma diferente sobre as relações entre populismo e Direito Internacional de e para o Sul Global. Em outras palavras, a posição única dos países do Sul Global que vivenciam governos populistas oferece diferentes percepções que poderiam ampliar o universo de análises relacionadas a governos autoritários ou não liberais e Direito Internacional? Além disso, as experiências do Sul Global podem identificar papéis alternativos ao Direito Internacional além do binarismo já identificado por acadêmicos no Norte?

Nós convidamos submissões que abordassem essas e outras questões de uma série de perspectivas diferentes, e as respostas foram esclarecedoras, tanto por reforçar quanto por desafiar nossas suposições sobre o papel do populismo no Direito Internacional. Nossa chamada pública resultou em seis artigos abordando análises distintas e complementares. Juntos, nós sugerimos, eles oferecem uma visão original para a tarefa de reimaginar a relação entre populismos e Direito Internacional.

Em “*Between Science and populism: the Brazilian response to COVID-19 from the perspective of the legal determinants of Global Health*”, Deisy Ventura e Jameson Martins olham a maneira como o populismo localizado manobra as crises globais, particularmente a pandemia global de Covid-19, onde o conhecimento científico, muitas vezes minimizado por regimes populistas, forma a espinha dorsal das respostas internacionais. Eles se concentram

²⁶ Ver CASSESE, Antonio. *The Human Dimension of International Law*. Oxford: OUP, 2008.

²⁷ KRIEGER, Heike. Populist Governments and International Law. *The European Journal of International Law*, v. 30, n. 3, p. 971–996, 2019, p. 973.

²⁸ KRIEGER, 996.

²⁹ BLOKKER, Paul. Populist Governments and International Law: A Reply to Heike Krieger. *The European Journal of International Law*, v. 30, n. 3, p. 1009–1016, 2019, p. 1009.

³⁰ RUDOLPHY, Marcela Prieto. Populist Governments and International Law: A Reply to Heike Krieger. *The European Journal of International Law*, vol. 30, n. 3, p. 997–1008, 2019, p. 997.

³¹ No vaccine for cruelty: The pandemic has eroded democracy

and respect for human rights. *The Economist International Edition* (17 de outubro de 2020). Disponível em: <<https://www.economist.com/international/2020/10/17/the-pandemic-has-eroded-democracy-and-respect-for-human-rights>>.

nas respostas de diferentes níveis do governo brasileiro, medindo essas respostas em relação aos determinantes legais da Saúde Global. Eles se concentram em duas provocações levantadas para esta Edição Especial: primeiro, se o catastrófico número evitável de 120 mil mortos, liderado por um governo populista, oferece diferentes percepções que podem ampliar o universo de análises relacionadas a governos autoritários ou iliberais e Direito Internacional; e, em segundo lugar, se alguns elementos da resposta brasileira à pandemia sinalizam papéis alternativos ao Direito Internacional além do binarismo, ou seja, como uma ferramenta para proibir políticas populistas ou como um instrumento para permitir que tais políticas prosperem. Eles concluem que “a resposta brasileira à Covid-19 fornece um exemplo claro dos riscos que o populismo representa para as relações internacionais e, em particular, para o Direito Internacional, na medida em que tratados, instituições e recomendações internacionais são ignorados ou fortemente responsabilizados, precisamente quando mais necessários”. Como eles também apontam, este tipo de resposta a uma pandemia global levanta um desafio adicional para os países em desenvolvimento: ao se alienar conscientemente das instituições globais de saúde, o Brasil se desvincula de protocolos científicos coordenados e se alinha com outros países com ideias semelhantes para resistir às políticas elaboradas pelas grandes potências que acabam prejudicando os países do Sul Global. A situação poderia ser ainda pior no Brasil se não fosse o uso estratégico do Direito interno para resistir a políticas populistas em nível federal. Assim, esta análise em particular mostra que o sucesso das políticas populistas no nível federal – que, no presente caso, equivale ao fracasso em atender aos padrões de Saúde Global – pode ser pelo menos parcialmente limitado pelas leis nacionais. Também mostra como a partilha do poder internamente pode funcionar como um freio ao populismo. Portanto, não devemos negligenciar o papel do Direito interno na avaliação do impacto das políticas populistas no Direito Internacional, com as entidades subestaduais desempenhando um papel promissor por meio de seu envolvimento formal e informal com as normas e regimes jurídicos internacionais.

Em “*Populism, Environmental Law, and the Post Pandemic Order*”, Alessandra Lehmen nos convida a pensar sobre a relação entre políticas populistas e Direito Ambiental Internacional, com particulares repercussões no Sul Global. Lehmen argumenta que o Direito Ambiental,

dada sua íntima conexão com a ciência, é especialmente propenso a ser antagonizado por governos populistas que tendem a ser avessos à ciência e aos pactos ambientais globais baseados na ciência. Embora ela não se concentre em respostas contra governos populistas a fim de promover as preocupações ambientais, ela observa que os efeitos adversos de políticas ambientais problemáticas têm um impacto maior sobre os povos do Sul Global, especialmente os mais vulneráveis entre eles, como as comunidades indígenas. Seu artigo também conecta a ameaça populista contra o meio ambiente à atual crise de saúde do Covid-19. Dada a relação intrínseca entre a saúde global e o meio ambiente, ela levanta a hipótese de que uma emergência de saúde generalizada poderia mudar a percepção de risco do público de forma tão significativa que a política populista não seria mais capaz de evitar a agenda ambiental e suas implicações para a saúde pública. Esta parte do argumento de Lehmen, em comparação com Ventura e Martins, coloca mais fé nas pessoas do que na lei, e oferece um caminho para o engajamento com o populismo que se baseia em sua própria lógica interna (sentimento e percepções populares), ao invés de uma forma relativamente externa – sistema imposto de regras legais que atuam como uma restrição ao poder (popular).

Em “*Populism and the Evangelical church in Latin America: how anti-LGBTI forces tried to stop the Colombian peace agreement*,” Julia Assmann de Freitas Macedo e Fabrício Conte Jacobucci apresentam um caso convincente de diferentes articulações entre populismo e Direito Internacional surgidas na América Latina, e as maneiras pelas quais os grupos populistas podem fabricar um “outro” e implantar o sentimento “anti-outro” para perseguir agendas que têm muito pouco a ver com o dito “outro”. Eles exploram a relação entre o populismo de direita e as igrejas evangélicas neopentecostais, focando no discurso anti-LGBTI que emana dessa relação na Colômbia contemporânea e argumentam que os populistas de direita têm antagonizado o “povo” contra um inimigo LGBTI imaginário e usando jargão e apoio religioso para mobilizar as massas contra as conquistas de identidade de gênero e orientação sexual na região. As igrejas evangélicas pentecostais na América Latina têm sido instrumentais para as elites políticas de direita preencherem sua lacuna com as massas. Como Macedo e Jacobucci argumentam com sucesso, o referendo do acordo de paz de 2016 na Colômbia se tornou uma plataforma para avançar e repudiar os direitos LGBTI,

e a rejeição subsequente do acordo de paz colombiano é um caso em questão de oposição aguda e da narrativa “nós contra eles” de populistas de direita e o uso instrumental da igreja neopentecostal contra a agenda LGBTI.

Outra característica aparentemente autóctone da relação entre governos populistas e o Direito Internacional é apresentada por Lucas Taschetto e João Roriz em artigo intitulado “*Deus em Davos*”: o direito internacional entre reacionários e neoliberais no governo Bolsonaro”. Olhando para o caso do Brasil sob a presidência de Jair Bolsonaro, os autores desvelam e questionam uma potencial contradição da administração brasileira no que diz respeito aos (des)usos dos discursos do Direito Internacional e da política. Por um lado, Taschetto e Roriz observam que a administração de Bolsonaro se refere ao Direito Internacional e às instituições multilaterais como uma ameaça aos valores tradicionais e domésticos. Essa crítica frequentemente aparece sob a noção de “globalismo” e sustenta reivindicações de nacionalismo. Por outro lado, o Direito Internacional e as instituições multilaterais são bem-vindas no governo de Bolsonaro para justificar a adoção de políticas que estão no cerne da ordem econômica neoliberal – reformas estruturais, privatização e liberalização do comércio. Embora essas duas abordagens à primeira vista pareçam estar em conflito, Taschetto e Roriz argumentam que dependem uma da outra para existir. Como tal, eles adicionam camadas adicionais à relação entre o Direito Internacional e o populismo, sugerindo que o Direito Internacional pode ser facilmente refeito para servir a objetivos aparentemente contraditórios dentro do mesmo governo populista, e assim confirmando uma tendência de modos de engajamento de governos populistas com o Direito Internacional observada no artigo amplamente eurocêntrico de Heike Krieger discutido acima.

Os dois últimos artigos desta Edição Especial tratam da China e das relações bilaterais China/Hong Kong contemporâneas. Em “*Chinese Populism in the 1920s, Extraterritoriality and International Law*”, Wanshu Cong apresenta uma defesa dos movimentos populistas, defendendo o potencial emancipatório do populismo ao mobilizar a resistência contra a repressão e corrigir a injustiça sistêmica. Cong escolhe os movimentos populistas na China contra a extraterritorialidade e o imperialismo dos anos 1920. Baseando-se na teoria de Laclau, Cong analisa por que e como exatamente esses movimentos podem ser considerados populistas.

Além disso, as consequências diretas e indiretas do populismo chinês são examinadas para compreender seus impactos não apenas na revisão de tratados desiguais e no dismantelamento da extraterritorialidade, mas de forma mais ampla no desenvolvimento do Direito Internacional. Assim, ao contrário de outros artigos que integram esta Edição Especial que olham para o presente e assumem um tom crítico em relação a como alguns governos de extrema direita no Sul Global estão mobilizando o Direito para dismantelar o consenso liberal internacional estabelecido, o artigo de Cong ilustra um particular contexto histórico na China de 1920, onde respostas populistas eram a única maneira eficaz de dismantelar formulações específicas do Direito Internacional que serviam apenas para sustentar práticas opressivas contra a China. Este artigo serve como um poderoso lembrete de que o populismo, historicamente e em seu cerne, é sobre vontade democrática e contém potenciais emancipatórios que somos muito rápidos em rejeitar por causa da rejeição do populismo da ordem jurídica global (liberal) estabelecida. O populismo, em sua essência, trata da contestação e precisa ser levado a sério, mesmo que não necessariamente pelo valor de face: a rejeição dos atuais regimes populistas do projeto internacionalista do qual os internacionalistas liberais tendem a defender o Direito Internacional é um sentimento de insatisfação com a forma como o Direito Internacional deixou para trás segmentos importantes da população. No passado, foi todo o Sul Global; agora, parecem ser partes do Sul Global que não falam a linguagem do internacionalismo cosmopolita.

Por último, mas não menos importante, em “*Administrative Autonomy without Political Autonomy: the application of the ‘one country two systems’ model in Hong Kong*” de Juan Enrique Serrano Moreno nos convida a refletir sobre como um “Direito Internacional autoritário” pleno pode parecer. A Região Administrativa Especial de Hong Kong possui autonomia administrativa e tem seu próprio sistema político baseado no Estado de Direito, eleições e proteção dos direitos fundamentais. No entanto, conforme observado por Serrano, a democratização das instituições foi ofuscada pelo governo central da China, entre outras coisas, intervindo em eleições livres e, mais recentemente, instituindo uma “triagem ideológica” para os candidatos eleitorais de Hong Kong. Assim, Serrano argumenta que a autonomia administrativa de Hong Kong não é acompanhada por uma autonomia política efetiva e, como tal, o modelo de “um

país, dois sistemas”, conceituado em seu início como uma democracia limitada, de fato foi convertido em um regime autoritário liberal. Em outras palavras, em nome de uma versão do populismo institucionalizado atual, uma característica-chave da própria definição de populismo, a vontade do povo, está sob ataque.

A contribuição de Serrano Moreno é, portanto, um duro lembrete de que o potencial de contestação do populismo só pode ser realizado se as pessoas estiverem na frente e no centro e, como a lição em Macedo e Jacobucci, as pessoas não devem ser divididas internamente para fabricar “alteridade”. O populismo, na medida em que detém potencial emancipatório *vis-à-vis* as normas e regimes internacionais, precisa abraçar a adoção de princípios do cosmopolitismo pelas minorias e pela democracia. Mais do que uma rejeição do cosmopolitismo, portanto, o populismo está no seu melhor quando trabalha ao lado do cosmopolitismo; o problema está em atores específicos explorando retórica e estratégias populistas e usando cosmopolitismo para impulsionar cunhas que facilitam sua busca pelo poder, perdendo de vista o utopismo ao qual todo governo, populista, cosmopolita ou não, deveria aspirar: servir o povo para sua emancipação e bem-estar.

Esses artigos, é claro, não encerram o debate. Eles são mais um combustível para uma conversa importante e contínua que seguirá acontecendo por um tempo, na qual a legitimidade e o propósito do Direito Internacional são questionados e reavaliados. Há muito mais a ser dito sobre o desafio populista às estruturas jurídicas internacionais, é claro, já que se trata de resistir à tentação de buscar um *status quo* jurídico internacional idealizado pré-populista como resposta. O populismo é um desafio ao Direito Internacional, talvez até mesmo uma ameaça existencial; mas também pode ser uma ferramenta transformadora, um meio através do qual as reivindicações de um Sul Global que foi excluído do estabelecimento das normas e estruturas fundamentais do Direito Internacional possam ser ouvidas novamente. Cabe a nós decidir se descartamos ou usamos a oportunidade criada pelo populismo para responder às importantes reivindicações por trás da retórica explosiva. Esperamos que os artigos desta edição ofereçam alguns elementos para fomentar o debate no Sul Global e desejamos uma boa leitura.