

258 | 2025

Politiques de *backlash* et développement durable en Amérique latine

Backlash politics and sustainable development in Latin America

Políticas de backlash y desarrollo sostenible en Latinoamérica

Carla Tomazini, Catia Grisa et Jean-François Le Coq (dir.)



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ried/24710>

DOI : 10.4000/14bb9

ISSN : 2554-3555

Éditeur

Éditions de la Sorbonne

Édition imprimée

Date de publication : 3 juillet 2025

ISBN : 979-10-351-1062-8

ISSN : 2554-3415

Ce document vous est fourni par CIRAD Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement



Référence électronique

Carla Tomazini, Catia Grisa et Jean-François Le Coq (dir.), *Revue internationale des études du développement*, 258 | 2025, « Politiques de *backlash* et développement durable en Amérique latine »

[En ligne], mis en ligne le 03 juillet 2025, consulté le 28 juillet 2025. URL : <https://journals.openedition.org/ried/24710> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/14bb9>



Le texte seul est utilisable sous licence CC BY-NC-ND 4.0. Les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés) sont « Tous droits réservés », sauf mention contraire.

INTRODUCTION DE LA PUBLICATION

Ce numéro spécial explore l'intersection entre les politiques de réaction (*backlash politics*) et le développement durable, en Amérique latine. Dans toute la région, les mouvements de réaction s'opposent de plus en plus aux initiatives mondiales telles que l'Agenda 2030 des Nations Unies et les Objectifs de développement durable (ODD), qu'ils présentent souvent comme des menaces à la souveraineté nationale, aux valeurs traditionnelles et à l'identité culturelle. En s'appuyant sur des études de cas empiriques au Brésil, en Colombie, au Costa Rica et au Guatemala, les contributions examinent comment les acteurs du *backlash* se mobilisent contre les normes internationales, les droits de l'homme, les réglementations environnementales et les politiques d'égalité de genre. En mobilisant le cadre analytique des idées, des intérêts et des institutions, les articles analysent les mécanismes par lesquels les politiques de réaction perturbent les trajectoires du développement durable. Plutôt que de considérer le *backlash* comme une simple réaction, les articles le révèlent comme une reconfiguration délibérée et tournée vers l'avenir de la gouvernance et de l'élaboration des politiques. Ce dossier plaide pour une approche empirique de l'étude des politiques réactionnaires et appelle à un renouvellement de l'agenda de recherche, en reliant les expériences latino-américaines à des dynamiques mondiales plus larges. Il souligne l'urgence de comprendre à la fois les résistances aux agendas progressistes et les réponses qu'elles suscitent, afin de défendre les valeurs démocratiques et de faire progresser un développement durable et inclusif.

This special issue explores the intersection of backlash politics and sustainable development, in Latin America. Across the region, backlash movements have increasingly opposed global initiatives such as the UN's 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals (SDGs), often framing them as threats to national sovereignty, traditional values, and cultural identity. Drawing on empirical case studies from Brazil, Colombia, Costa Rica, and Guatemala, the contributions examine how backlash actors mobilize against international norms, human rights, environmental regulations, and gender equality policies. Using the analytical framework of ideas, interests, and institutions, the articles unpack the mechanisms through which backlash politics disrupt sustainable development trajectories. The studies explore processes such as policy dismantling, conservative institutional activism, and the strategic use of disinformation and conspiracy theories. Rather than viewing backlash as a mere reaction, the articles reveal it as a deliberate and forward-looking reconfiguration of governance and policymaking. Ultimately, the special issue advocates for an empirical approach to studying backlash politics and calls for a renewed research agenda that connects Latin American experiences to broader global patterns. It underscores the urgency of understanding both resistance to progressive agendas and the responses they provoke in order to safeguard democratic values and advance inclusive, sustainable development.

Este número especial explora la intersección entre las políticas reaccionarias (*backlash politics*) y el desarrollo sostenible en América Latina. En toda la región, los movimientos reaccionarios se oponen cada vez más a iniciativas globales como la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que, a menudo, se presentan como amenazas a la soberanía nacional, los valores

tradicionales y la identidad cultural. Basándose en estudios de casos empíricos en Brasil, Colombia, Costa Rica y Guatemala, los artículos examinan cómo los actores del retroceso reaccionario se movilizan contra las normas internacionales, los derechos humanos, las regulaciones ambientales y las políticas de igualdad de género. Al congregarse el marco analítico de las ideas, los intereses y las instituciones, los artículos examinan los mecanismos mediante los cuales las políticas reaccionarias perturban las trayectorias del desarrollo sostenible. En lugar de considerar el backlash como una simple reacción, los artículos lo revelan como una reconfiguración deliberada y orientada al futuro de la gobernanza y la formulación de políticas. Este informe aboga por un enfoque empírico del estudio de las políticas reaccionarias y pide una renovación de la agenda de investigación, vinculando las experiencias latinoamericanas con dinámicas globales más amplias. Subraya la urgencia de comprender tanto las resistencias a las agendas progresistas como las respuestas que suscitan, con el fin de defender los valores democráticos y promover un desarrollo sostenible e inclusivo.

► **Politiques de *backlash*
et développement durable
en Amérique latine**

Revue internationale des études du développement - 3 numéros par an

Institut d'études du développement de la Sorbonne (IEDES)
Campus du Jardin d'agronomie tropicale de Paris
45 bis, av. de la Belle-Gabrielle, 94736 Nogent-sur-Marne Cedex

Direction de publication : **Sylvie Capitant et Enrique Aliste Almuna**

Responsable éditoriale : **Marilyne Efstathopoulos**

Courriel : revdev@univ-paris1.fr

Tél : +33 (0)1.43.94.72.02 – fax : +33 (0)1.43.94.72.44

Préparation de copie : **Stéphanie Lebassard, Emmanuelle Jeu**

Maquette : **Syntexte**

Mise en page : **Éditions de la Sorbonne**

Imprimeur : **Dupliprint** – 733, rue Saint-Léonard, 53100 Mayenne

Éditeur : **Éditions de la Sorbonne** – 212, rue Saint-Jacques, 75005 Paris
www.editionsdelasorbonne.fr

N° ISSN : **2554-3415**

N° ISBN : **979-10-351-1062-8**

Dépôt légal : juin 2025

Revue soutenue par l'Institut des sciences humaines et sociales (InSHS) du CNRS, 2023-2024

Revue labellisée ERIH-PLUS NSD

Revue labellisée AERES dans les sections Géographie, Aménagement, Urbanisme (2013), Science politique (2011), Sociologie, Démographie (2013), Économie (2015)

Tous les numéros de la *Revue internationale des études du développement* / *Revue Tiers Monde* sont disponibles en ligne : Persee.fr de 1960 à 2006 – Jstor.org depuis 1960 – Cairn.info de 2003 à 2016 – OpenEdition Journals depuis 2017

Licence CC-BY-NC-ND 4.0

Tarif abonnement annuel

	France et UE / <i>France & EU</i>	Hors UE / <i>Out of EU</i>
Particulier / <i>Individual</i>	60 €	60 €
Institution / <i>Organization</i>	100 €	120 €
Étudiant – sur justificatif / <i>Student – upon justification</i>	40 €	40 €

Adresse de retour des bulletins d'abonnement :

Revue internationale des études du développement / Oppper services
CS 60003 – 31242 L'Union Cedex – France

Contact mail : abonnement@ried.editionsdelasorbonne.fr

Commande d'abonnement par téléphone (paiement par Carte Bancaire) :

05 34 56 35 60 (10 h-12 h/14 h-17 h)
depuis l'étranger : +33 534 563 560

Prix de vente au numéro en France métropolitaine : 20 €

REVUE INTERNATIONALE DES ÉTUDES DU DÉVELOPPEMENT

Revue publiée par l'Institut d'études du développement
de la Sorbonne de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

► Politiques de *backlash* et développement durable en Amérique latine

Sous la direction de Carla Tomazini, Catia Grisa
et Jean-François Le Coq

ÉDITIONS DE LA SORBONNE

Fondateur
Direction de publication
Responsable éditoriale

Henri LAUGIER
Sylvie CAPITANT et Enrique ALISTE ALMUNA
Marilyne EFSTATHOPOULOS

RÉDACTION EN CHEF

Claire BEAUGRAND

Science politique – CNRS IRISSO

Pierre JANIN

Géographie – IRD / UMR D&S

Catherine PAQUETTE

Urbanisme – IRD

COMITÉ DE RÉDACTION

Quentin CHAPUS

Économie – Sciences Po Bordeaux

Dominique CONNAN

Science politique – Université Paris Nanterre

Tarik DAHOU

Anthropologie – IRD / Patrimoine locaux
et gouvernance

Jean Noël FERRIÉ

Science politique – CNRS

Gaëlle GILLOT

Géographie – Université Paris 1 / UMR D&S

Charlotte GUÉNARD

Économie – Université Paris 1 / UMR D&S

André GUICHAOUA

Sociologie – Université Paris 1 / UMR D&S

Tarik HARROUD

Urbanisme – Institut national d'aménagement
et d'urbanisme

Valeria HERNANDEZ

Anthropologie – IRD

Imène LAOURARI

Économie – Banque d'Algérie

Elena LAZOS CHEVERO

Anthropologie – Universidad Nacional Autónoma
de México, Instituto de Investigaciones Sociales

Karine MARAZYAN

Économie – Université de Rouen

Kamala MARIUS

Géographie – Université de Bordeaux / LAM

Emmanuel PANNIER

Anthropologie – IRD

Brenda ROUSSET YEPEZ

Démographie – Universidad Central de Venezuela

Abdoul SOGODOGO

Relations internationales – Faculté des sciences
administratives et politiques de Bamako

Fatiha TALAHITE

Économie – Center for Near and Middle Eastern
Studies, University of Marburg

Virginie TALLIO

Anthropologie – MISR/LAM/ISCTE–IUL

Marie Reine TOUDEKA

Sociologie – Université de Lomé

Francis VERIZA

Géographie – Université de Toliara

Jean-Michel WACHSBERGER

Sociologie – Université de Lille

Madeleine WAYACK PAMBÈ

Démographie – Université Joseph Ki-Zerbo,
Ouagadougou, Institut supérieur des sciences
de la population

COMITÉ SCIENTIFIQUE

Bertrand BADIE

Dora BARRANCOS

Hakim BEN HAMMOUDA

Pierre BERTHAUD

Sophie BESSIS

Michel CARTON

Georges CORM

Georges COURADE

Gordon CUMMING

François GÈZE

Sofia GRUSKIN

Lora IANNOTTI

Jean-François KOBIANÉ

Rubén M. LO VUOLO

Jean-Luc MAURER

Radhia NASRAOUI

Marc RAFFINOT

Aida ROBBANA

Chérif Salif SY

Christine VERSCHUUR

Chen YINGFANG

Remerciements

La parution de ce dossier 258 n'aurait pas été possible sans l'investissement intense de la rédaction en chef de la *Revue internationale des études du développement* tout au long du processus de production et tout particulièrement dans la finalisation du dossier, en lien avec les coordinatrices.

Nous remercions plus particulièrement Claire Beaugrand dont l'engagement scientifique a été décisif ainsi que Marilyne Efstathopoulos pour sa patience et son professionnalisme à toute épreuve.

Sylvie Capitant
Directrice de la publication

Sommaire

- 9 **Introduction. Backlash Politics in Latin America:
Challenges to Sustainable Development**

Carla Tomazini – Catia Grisa – Jean-François Le Coq

Dossier

- 47 **Against the “Globalist Agenda”
Right-Wing Populism and Discourses Against the SDGs and the 2030 Agenda
During the Presidential Elections of Costa Rica and Guatemala**

Gustavo Fuchs

- 81 **Dismantling Brazil’s Social Policies and Participatory Governance:
Actors, Strategies and Resilience**

Denise do Carmo Direito

- 109 **Backlash Politics of Sustainable Development Goals
in the Brazilian Context**

Marcela Donini de Lemos

- 135 **Backlash Politics and Contempt for Truth and Knowledge
Anti-Gender Campaigns in Bolsonaro’s Rise to the Brazilian Presidency**

Allan Santos

Varia

- 163 **Les agents des mines camerounais : des « entrepreneurs »
de la frontière minière ?**

Merlin Ottou

- 191 **Le retour du Maroc à l’Union africaine
La dynamique de reconversion d’un État à la coopération multilatérale**

Frank Afom

Documents

- 221 **L'influence politique des églises évangéliques et la réaction conservatrice contre les politiques progressistes, sociales et écologiques en Colombie (2016-2024)**
Sebastián Acevedo Ojeda

Figures du développement

- 259 **Plusieurs décennies haut fonctionnaire français aux Nations unies : Philippe de Seynes, « un colosse intellectuel » de l'action collective pour le développement**
Pascale Gruson – François Pacquement

Introduction. Backlash Politics in Latin America: Challenges to Sustainable Development

Carla Tomazini

Catia Grisa

Jean-François Le Coq

The terms “backlash” and “backlash politics” are essential elements of the contemporary political landscape, particularly in relation to sustainable development.¹ These terms are often used to refer to organized resistance against perceived threats to traditional values, power, or status, particularly in response to progressive policies or demographic shifts. It applies to various contexts, including conservative mobilization (such as opposition to human rights, feminism, and LGBTQIA+ rights), as well as movements advocating for local autonomy, radical right populism, and the rejection of international institutions (Alter & Zürn, 2020a).

The Sustainable Development Goals (SDGs) have not been immune to criticism: they are perceived as a hegemonic global political program,

-
1. The authors extend their sincere thanks to Claire Beaugrand and Pierre Janin for their thoughtful review and valuable feedback, and to Marilyne Efstathopoulos for her assistance throughout the process. We are also grateful to the editorial committee of the journal and the Cité du Développement durable for their support. Carla Tomazini would like to express special thanks to the European Union’s Horizon 2020 research and innovation programme under the Marie Skłodowska-Curie grant agreement No. 945380 (EUTOPIA-SIF Cofund) for supporting this work. The content reflects only the author’s views, and the Agency is not responsible for any use that may be made of the information it contains.

constituting an increasingly questioned and even contested agenda (Munro, 2023). In various contexts, the movements against the SDGs have expressed their disagreement through a multitude of channels, ranging from citizens taking to the streets to officials at the highest level taking a stand, including presidents. Their opposition to the SDGs appears through the explicit rejection of certain institutional notions and international norms that are currently considered predominant at different levels, whether locally, nationally, regionally, or internationally (Alter & Zürn, 2020a). These movements question fundamental principles such as human rights, the importance of protecting the environment and ecosystems, and the necessity of vaccines for public health, as well as social rights such as gender parity and women's rights. They also challenge the policies and measures implemented under the 2030 Agenda, often arguing that these initiatives compromise national sovereignty, hinder economic development, or threaten cultural and traditional values.

Until recently, scholarly interest in conservative collective action was relatively limited (Poulson *et al.*, 2014), particularly within the French-speaking academic sphere (Agrikoliansky & Collovald, 2014). However, the rising influence and power of far-right governments in numerous countries (e.g., Hungary, Italy, Poland, the United States, Brazil, Argentina and India²) have brought this phenomenon to the forefront, presenting both a challenge and a crucial area of inquiry for researchers and practitioners across various disciplines. This shift is particularly significant for those engaged in development studies and for scholars examining political transformations, especially in Latin America, where histories of inequality, resource dependency, and institutional fragility intersect with emerging global challenges. In this region, these developments pose significant risks to climate resilience, social equity, and long-term economic sustainability, as weakened governance and growing external pressures threaten to undermine progress toward inclusive and sustainable development. Understanding the dynamics of conservative

-
2. As a reminder Viktor Orbán became Prime Minister in Hungary in 2010, Giorgia Meloni in Italy in 2022, the Law and Justice Party has been a major actor of the Polish political scene since 2005 in Poland, Donald Trump was elected president of the United States in 2016 and 2024, Jair Bolsonaro president of Brazil from 2019 to 2023, Javier Milei was elected president in 2023 in Argentina, while Narendra Modi at the head of an Hindu nationalist party has ruled in India since 2014.

mobilization, its impact on governance, and its implications for policy and social change has become increasingly urgent.

The idea for this special issue emerged from an observation shared by the dossier's coordinators: the *backlash* dynamics at play in several Latin American countries—particularly concerning the SDGs—seemed to echo phenomena observed elsewhere in the world. Some political scientists speak of a cultural backlash and an authoritarian restoration (Norris, & Inglehart 2019), while others emphasize the role of emotions in politics (Alter & Zürn, 2020a, 2020b; Petersen, 2020). The ongoing processes appear to be driving a significant transformation in societies and the political field, suggesting the emergence of a changed or evolving reality. We wanted to explore these phenomena through the lens of backlash, positioning ourselves within a rapidly growing international body of literature, while also bringing in a Latin American perspective—still underrepresented in these debates.

Composed of five articles, this special issue contributes to understanding the diversity of backlash in Latin America by presenting case studies on various themes (gender, social policies, the 2030 Agenda, and religion), from both Central America (such as Guatemala and Costa Rica) and South America, encompassing a range of regional contexts—from Caribbean-Andean countries like Colombia to the Atlantic Southern Cone, as exemplified by Brazil. Based on diverse methodologies, from critical discourse analysis to anthropological documentary research and interviews, it sheds light on various aspects of the backlash politics: the formulation of ideas in discourses, their impact on institutions and conflict/resilience wielded within them, and the constitution of pressure groups like the evangelical church and their mobilization strategies. While traditional political science tools and sociological theories provide valuable insights, they often fail to capture the complex, transnational, and digitally mediated nature of contemporary conservative movements. This highlights the need for new analytical frameworks and interdisciplinary approaches, which is precisely another of the key contributions of this special issue.

This introduction is organized into four sections. The next section contextualizes certain backlash movements and policies in Latin America through three analytical entry points (ideas, interests, and institutions) that

have guided the call of this special issue. The second part traces the trajectory of the backlash debate and clarifies some of the controversies surrounding it. The third part examines major empirical findings of this special issue. Finally, the conclusion highlights potential avenues for future studies.

1. Backlash and Changes in Latin American Politics

Why is it particularly important to examine Latin American cases of backlash politics? Since the early 2000s, and especially in the past decade, Latin America has witnessed the emergence and consolidation of backlash movements that have profoundly influenced sustainable development policies. Beyond the historical context of the region—marked by significant political volatility, enduring social inequalities, and considerable reliance on natural resources—these movements have reshaped policy trajectories in ways that challenge long-standing commitments to social and environmental goals. Additionally, the Latin American region saw the emergence of neoliberal, far-right governments following the “pink tide” in the 2000s (Bull, 2013), which was characterized by the rise to power of progressive governments in countries such as Brazil, Argentina, Chile, Uruguay, Bolivia, and Ecuador, as well as by significant progress in socio-economic development indicators. Over the past decade, far-right candidates and parties have gained influence within social organizations and legislative institutions in several countries and have even risen to executive power in some cases. This trend can be seen in the rise of figures like Jair Bolsonaro in Brazil (2019-2022), whose administration was marked by nationalist and authoritarianism rhetoric and strong ties to some sectors of evangelical movements. In Argentina, Javier Milei (elected president in 2023) has gained prominence with a radical libertarian discourse that includes anti-establishment and anti-leftist positions. Similarly, in countries like Chile (José Antonio Kast and the Republican Party), Colombia (increased parliamentary presence of far-right sectors) and Peru (with parties such as Renovación Popular), far-right parties and politicians have expanded their presence in congress and public debates, often pushing back against progressive reforms and mobilizing conservative segments of society. These political movements are united by a set of core beliefs, including the defense of traditional identities, the promotion of dominant masculinities, and the endorsement of racialized forms of supremacy. They typically advocate for

policies that weaken the welfare state, roll back progress on gender equality, and erode key democratic principles. Additionally, these movements often display climate scepticism, reject scientific evidence, advocate for widespread gun ownership, and show disregard for human rights.

While backlash movements have emerged worldwide in various forms, their rapid consolidation in recent years raises important questions about their scale, strength, drivers and effects. With these aspect in mind, the opening section situates the discussion within the Latin American context, using three analytical entry points—ideas, interests, and institutions: the “three I’s” framework proposed by Palier and Sured (2005)—which, far from being rigid or isolated, serve as starting points for engaging discussions on backlash politics and movements. Thus, three guiding questions help to frame the analysis of backlash dynamics: How do backlash actors challenge dominant ideas, values, and SDGs? How does backlash become part of formal institutions and public policies? How do backlash movements gain support, build alliances, access resources and define strategies? Our goal is to highlight how these backlash actors not only react against perceived threats to traditional structures and values but also actively reshape governance, policymaking, and public perception in Latin America.

1.1. Conservative Agendas: Reframing and Contesting Sustainable Development Discourses

An analytical approach involves examining the dominant discourses surrounding the shared ideas, principles contested by conservative movements. In this context, it is essential to analyse the alternative agendas and programs they advocate, including the critical elements drawn from both historical legacies and forward-looking visions that these groups champion. While the 2030 Agenda presents a clearly articulated set of goals that are both well-defined and widely disseminated, the question arises: how is the so-called anti-2030 Agenda conceptualized, constructed, and expressed in political and social discourse? One striking example of an alternative backlash proposal is found in agroecology, which highlights the multifaceted setbacks faced by progressive initiatives in rural areas. In 2018-2019, the criticism levelled at the Food and Agriculture Organization (FAO) of the United Nations (UN) for its support of agroecology—seen by its opponents as an ineffective response to global food challenges—was part of a more global reaction questioning

the agroecological vision promoted by peasant movements for the transformation of food systems. On the contrary, its critics defended a “narrow view of science and knowledge to push for technology-driven food systems development, digitalization and financialization” (Canfield *et al.*, 2021).

Moreover, backlash movements have not only proposed alternative visions, but have also gained momentum and legitimacy, allowing them to enter and reshape the mainstream political discourse. This analysis involves investigating how these movements have redefined alternative sustainable development frameworks by integrating elements of backlash. Indeed, international and regional human rights systems appear increasingly threatened by anti-rights actors, seeking to “undermine rights related to gender and sexuality through misleading references to religion, culture, tradition and state sovereignty” (Shameem, 2017). These movements have increasingly adopted the language of rights and modernity from a different, reversed perspective to suggest the emancipatory nature of recovering local values and priorities (Bob, 2019; Snyder, 2020). For example, Corredor (2021) shows how people opposed to the gender perspective and the 2016 peace agreement in Colombia used the “human rights rhetoric to establish an alternative present and promote an imagined future rooted in exclusion and repression.”

In this special issue, Gustavo Fuchs analyses the ideas and discourses opposing Agenda 2030 and international cooperation in the speeches of presidential candidates in Costa Rica (2022) and Guatemala (2023). Although this rhetoric is present in right-wing parties in both countries, Fuchs observes that the frequency of mentions against Agenda 2030, the UN, sustainable development, and globalization varies significantly between the two cases. This difference reflects the degree of both vertical and horizontal integration of the debate within society, encompassing a wide range of actors—from international organizations such as the UN to the interactions between governmental and non-governmental actors within individual countries. In both contexts, discourses opposing Agenda 2030 link it to “gender ideology”, “globalism”—contrasted with nationalism—and conspiracy theories. Marcela Donini de Lemos, also featured in this special issue, focused on the speeches of various actors, particularly far-right figures within the Brazilian executive and legislature, who express opposition to Agenda 2030 and its associated elements. Marcela Donini de Lemos specifically examines the speeches of

Brazilian Presidents from 2015 to 2024 at the annual UN General Assembly, as well as the speeches of state officials, federal deputies, and senators who oppose Agenda 2030. This includes a focus on conservative and far-right actors, agribusiness representatives, and members of the Ruralist Caucus of the Brazilian National Congress—a powerful parliamentary group that defends the interests of large landowners, industrial agriculture, and extractive industries, often in opposition to environmental regulations and Indigenous rights.

1.2. Institutionalizing the Backlash: Changes in Norms and Politics

The second critical dimension explored in this introduction concerns the tensions and transformations in institutional rules and norms that facilitate the institutionalization of backlash ideologies, allowing them to gain legitimacy and influence. How backlash becomes embedded in formal institutions and public policy? Backlash politics, through its non-compliance with the usual processes and norms of opposition in democracies, profoundly calls into question the legitimacy of political action (Alter & Zurn, 2020a; Madsen *et al.*, 2018; Patashnik, 2019), generating particularly intense and volatile grievances (Patterson, 2023). Here, legitimacy hinges on recognition of political decisions as valid when they follow established procedures—such as parliamentary debate and judicial oversight—and uphold democratic principles like pluralism, minority rights, and the rule of law. In the Latin American context, backlash politics is fuelled not only by widespread distrust in political elites and democratic institutions, as seen in contested electoral outcomes in Brazil, Bolivia, El Salvador, Panama, Peru, and Venezuela, but also by broader anti-system sentiments encapsulated in popular slogans like “*¡Que se vayan todos!*” (“They all must go!”). Many backlash dynamics involve rejecting institutions perceived as “corrupt” and praising anti-establishment leaders who present themselves as transparent and authentic alternatives to the political status quo.

In this sense, a crucial question is how backlash actors strive to embed backlash politics within institutions to ensure its longevity. The analysis extends beyond social movements to examine how these actors strategically occupy specific political and institutional spaces, prioritizing certain arenas—such as legislative bodies or media platforms—and operate across

different scales, from local boards to international organizations, to exert influence. Which institutional arrangements are subject to renegotiation in ways that enable profound transformations in public policies, affecting both their form and their function? Consequently, the backlash may result in either gradual institutional changes or abrupt ruptures. Marcela Donini de Lemos highlights the institutional activism of executive and legislative actors in Brazil who are advancing reactionary policies against the 2030 Agenda and its associated elements, such as COP30 and pesticide regulation. These efforts aim to protect previously secured gains and privileges, particularly those benefiting the agribusiness and extractive industries. The article notes that backlash movements linked to the ultra-right manifest in various political configurations within the executive branch, sometimes adopting a more active and offensive stance, and at other times taking a more reactive and defensive position. These movements promote their values and act against the progressive agenda, often opposing sustainable land management and efforts to reduce greenhouse gas emissions.

While backlash politics is not solely reactive—as we will examine further below—, it can be strategically activated during politically opportune moments, often harnessing symbolic power to galvanize support and secure electoral advantage. A notable feature of the new neoconservative political momentum is the establishment of new political parties that respond to traditional parties' ambiguous positions on sexual morality (Morán Faúndes & Peñas Defago, 2020). One example is José Antonio Kast, in Chile, who left the Unión Demócrata Independiente (UDI) to found the Republican Party, which promotes a strong moral agenda. Similar movements have also emerged in Colombia, Argentina, and Ecuador (Morán Faúndes & Peñas Defago, 2020). It is also important to note the feedback effect, that is, how policies influence other policies (Pierson, 1993). This effect is particularly evident in sustainability policies when they face local resistance, as in the case of NIMBY (Not In My Back Yard) dynamics—where communities oppose projects they perceive as harmful to their local environment, health, or way of life, even when such projects are framed as serving the broader public good. Such resistance can affect policies in various areas such as climate (Patterson, 2023; Vihma *et al.*, 2021), migration (Alesina & Tabellini, 2022; Zhou *et al.*, 2023), or the participation of women (Kjelsrud & Sjurgard, 2022). Taking into account the feedback effect of public policies implies simultaneously

considering the unintended consequences and the inertia effects of these policies (Spire, 2017), making it possible to uncover the influence of interest groups and (non-)state actors. Denise do Carmo Direito's article in this special issue highlights a crucial point: it examines how the rise of a far-right government in Brazil has contributed to the dismantling of social policies, raising concerns about a return to conditions in which social assistance programs are deprived of funding, reduced in scope, and disconnected from community participation. Through her analysis of the National Council of Social Assistance (NCSA)—a federal body composed of a balanced mix of governmental actors (such as representatives from federal ministries like the Ministry of Social Development and other public institutions responsible for implementing and overseeing social programs) and non-governmental actors (including social assistance professionals, user associations, and academic institutions)—Denise do Carmo Direito provides important insights into the institutional resilience of participatory mechanisms. She argues that public policies incorporating multisectoral deliberative mechanisms, such as participatory councils, are likely to be only partially dismantled, so long as the composition and perspectives of both state and non-state actors involved in the process remain intact.

1.3. The Strategies and Interests of Backlash Actors

The third and final critical dimension discussed in the articles of the special issue is the strategies and tactics employed to expand the support base of backlash movements, strengthen their presence in public discourse, and secure greater political and institutional power. How backlash movements mobilize support, alliances, and resources? A key issue to examine is the identification of backlash actors and the network of connections that support and link them. Equally important is the analysis of the political divisions and alliances that defend reactionary policies. According to Della Porta (2020), these conservative movements benefit from diverse class coalitions, which include not only economic elites but also segments of what was once considered the working class. It is essential to investigate the strategies they employ, the interests at stake, and the roles of bureaucracies, as well as of “intermediaries” and “entrepreneurs” involved in shaping and channelling these agendas. Denise do Carmo Direito examines the dismantling of social policies under the Bolsonaro government in Brazil, highlighting how rollback

efforts and various forms of policy deconstruction have been driven by two key processes. First, the strategic realignment of the bureaucracy to conform with the interests of political actors, which gradually facilitated the weakening of institutional structures. Second, the adoption of less visible but more insidious dismantling strategies—such as shifting decision-making authority from participatory collegiate bodies to centralized government control—has been further exacerbated by civil society’s difficulties in monitoring, interpreting, and mobilizing effective resistance.

From another perspective, a critical examination should investigate the financial mechanisms and material resources that facilitate and sustain backlash mobilization. This raises important questions regarding development, such as the use of foreign aid as leverage in situations involving human rights violations (Dasandi & Erez, 2023). This is particularly relevant in light of Donald Trump’s new mandate in the United States, which has already signalled significant cuts to international aid and a broader effort to instrumentalize backlash narratives. These narratives are not only being used to justify domestic rollbacks in areas such as gender rights, climate action, and public education, but also to reshape global development priorities. Additionally, it is important to consider media and digital platforms as strategic arenas for backlash phenomena, facilitating not only the emergence and mobilization of grassroots actors but also amplifying the influence of political leaders. In this context, Allan Santos in this special issue demonstrates—through the analysis of documentary sources and posts on Bolsonaro’s official Facebook page between 2010 and 2018—that his discourse evolved from initial attacks on educational programs to the official launch of his presidential campaign, gaining national prominence in the process. Building on these initial insights, the next section delves into the theoretical definitions of backlash and examines the emerging debates in the literature.

2. Backlash Politics: Definitions, Debates, and Dilemmas

In this part, we present key discussions that question common assumptions about backlash politics, drawing on examples from both within and beyond the special issue. First, it is essential to move beyond simplified explanations that portray backlash actors merely as reactive forces responding to

specific events—particularly the often repeated idea that progressive change has gone “too far, too fast”—or as phenomena solely linked to the rise of the far right. Such interpretations risk oversimplifying the complexity of these movements. Instead, we argue that backlash actors advance distinct political agendas underpinned by their own internal logics and strategic visions. Drawing on insights from Latin American case studies, we seek to challenge the idea that these movements and policies are exclusively “retrograde”, defined by regression or social decline. While they often mobilize nostalgic references to an idealized past, they also articulate alternative future-oriented projects, pointing to the need for a more nuanced understanding of their political imaginaries and aspirations. In this sense, backlash politics should be understood not only as a force of resistance but also as a project of reconfiguration.

While backlash politics has surged in prominence in recent years, the debate itself is far from new. Its roots can be traced back to the 1970s, it gained widespread recognition in the 1990s, and it developed a robust conceptual framework throughout the 2000s—with significant evolution occurring particularly since 2020 (Alter & Zürn, 2020a, 2020b; Mansbridge & Shames, 2008; Thomas, 2008; Faludi, 1991; Lipset & Raabs, 1970). Moreover, discussions on backlash movements span various research fields and disciplines, including anthropology, communication, law, policy studies, and sociology (Sosa, 2020; Alter & Zürn, 2020a, 2020b; Vinjamuri, 2017; Krämer, 2017; Mansbridge & Shames, 2008). Three seminal studies are frequently cited as precursors to the broader theoretical discourse on backlash politics. First, Lipset and Raab’s book (1970), *The Politics of Unreason: Right-Wing Extremism in America, 1790-1970*, focuses on political and ideological positioning, conceptualizing backlash politics as a form of right-wing extremism that emerges in response to perceived losses of power and status amid societal changes. Second, Faludi’s (1991) *Backlash: The Undeclared War Against American Women* examines gender issues, portraying backlash as a reaction aimed at reversing the hard-won gains of the feminist movement. Third, the 2008 “Critical Perspectives” section of the journal *Gender and Politics* was dedicated to exploring the dynamics of gender backlash. It builds on Faludi’s thesis by situating backlash within broader political and global contexts, offering a range of scholarly perspectives on its causes, manifestations, and implications.

In that special issue, the article by Mansbridge and Shames (2008), “Toward a Theory of Backlash: Dynamic Resistance and the Central Role of Power”, stands out for its effort to develop a non-ideological definition of backlash. The authors define backlash as a reaction characterized by coercive power dynamics, aimed at partially or fully restoring a group’s previous ability to convert preferences or interests into outcomes. In essence, backlash is a process in which one group resists another’s attempt to enact change, seeking to reassert or preserve a former power equilibrium. By deliberately detaching the concept from ideological labels—such as conservative or progressive—Mansbridge and Shames provide a neutral framework that enhances the analytical utility of the term. This definition facilitates its application across various social and political contexts, encompassing resistance movements from both dominant and subordinate groups. For example, it includes conservative religious communities opposing cultural shifts, as well as minority groups reacting to perceived threats from other marginalized populations. Despite their attempt at a neutral conceptualization, the authors acknowledge an asymmetry in how backlash manifests across the political spectrum. They note that “the left, in general, initiates more changes to the status quo than the right (although, recently, the radical right and the libertarian right have much in common with the left in this sense)” (Mansbridge & Shames, 2008: 633). This suggests that while backlash politics is not inherently tied to any specific ideological orientation, it has historically been more frequently associated with right-wing and far-right movements seeking to resist progressive social, political, and economic transformations. Nonetheless, their argument also opens the door to considering instances where actors from different ideological backgrounds, including libertarian and radical right factions, engage in backlash dynamics under certain conditions—specifically when they perceive a loss of power as capacity (e.g., libertarians resisting COVID-19 mandates or gun control laws; radical right groups reacting to immigration policies, affirmative action, or LGBTQIA+ rights expansions). Thus, backlash politics emerges as a complex and multifaceted phenomenon, shaped by shifting power structures and ideological contestations.

One of the most notable contributions to recent literature on the topic is the special issue “Backlash Politics in Comparison”, edited by Karen J. Alter and Michael Zürn in *The British Journal of Politics and International*

Relations (2020). The authors conceptualize backlash as a subcategory of contentious politics, one of great contemporary relevance, capable of driving significant transformations in societies and political systems. According to Alter and Zürn (2020a, 2020b), backlash politics is characterized by three key elements. First, it pursues a retrograde goal, aiming to restore a past social condition—whether real or imagined—distinguishing it from a purely regressive movement, which seeks to return to a less developed state or undo civilizational advancements (though these elements may also be present). Second, it employs extraordinary goals and tactics that challenge dominant narratives regarding political legitimacy, visions of a better world, and the means to achieve and sustain such a world. These efforts often involve ambitious social reconfigurations and bold policy transformations. Third, backlash movements actively work to integrate their discourse into public debate, shaping at least a semi-independent public sphere. This discursive shift creates openings for backlash movements to gain visibility and advance policies aligned with their agenda. Alter and Zürn argue that backlash politics frequently relies on accelerating factors such as nostalgia, emotional appeals, the breaking of taboos, and institutional restructuring—dynamics that can make its effects unpredictable, contagious, transformative, and enduring.

Embedded within these conceptual developments, however, are at least three key controversies that help delineate the concept of backlash politics. The first concerns the normative framing of backlash, which is often linked to conservative and far-right movements. The second relates to the notion that backlash inherently seeks a return to a past condition, raising questions about whether all resistance to change qualifies as backlash. The third debate centres on whether backlash is always a response to change that is perceived as too rapid or too profound, or if it can emerge under other circumstances.

2.1. Towards a Non-Ideological Understanding of Backlash Politics?

Backlash politics has traditionally been associated with conservative movements and right-wing or ultra-right actions—a viewpoint dating back to early debates (Lipset & Raab, 1970). Mansbridge and Shames (2008) note that backlash is frequently portrayed as a conservative reaction to social change or progressive policies. However, we endorse the efforts of Mansbridge and Shames (2008) and Alter and Zürn (2020a) to construct a more neutral,

normative definition, for two key reasons. First, although most studies (including all the articles in this special issue) tend to link backlash politics with right-wing governments (Della Porta, 2020), there are notable cases where societies with socialist legacies or left-wing populist governments also display backlash dynamics as they attempt to revert to earlier conditions or challenge democratic advancements. In Latin America, for example, opposition to what is labelled as “gender ideology” can also originate from left-wing parties, as seen in the emblematic cases of former presidents Andrés Manuel López Obrador, in Mexico, and Rafael Correa, in Ecuador. Second, what constitutes a progressive movement is inherently tied to the social constructs, values, principles, and practices shared by a community, which in turn shape political processes and the exercise of authority. As Alter and Zürn (2020b: 742) observe, these constructs encompass notions of what is considered good and legitimate, ultimately determining whether a goal is classified as regressive, progressive, or otherwise.

Building on these elements, we assume a non-ideological interpretation of backlash politics, defining it as a reaction to significant shifts in social conditions and power relations, independent of any value judgments about the changes themselves or the responses they provoke (Alter & Zürn, 2020a; Mansbridge & Shames, 2008). As Alter and Zürn (2020b: 742) emphasize: “The analysis of the objectives of backlash movements and their opponents, as well as the results of backlash policies, should be based on normative theories that are independent of the definition of backlash policies.” This approach allows for a broader and more flexible examination of backlash movements and policies across different political and social contexts, historical periods, and levels of analysis, whether local, regional, national, or international. By decoupling backlash from any specific ideological framework, this perspective accommodates a range of interpretations, regardless of the political spectrum or prevailing societal values regarding what is considered good or bad, desirable or undesirable.

2.2. Backlash Politics and the Past-Future Continuum

A second key controversy in the debate on backlash politics concerns its orientation toward the past. As discussed earlier, Alter and Zürn (2020a, 2020b) define backlash movements and policies as backward-looking forces

seeking to restore previous social conditions and power relations—though these objectives may not always be explicitly stated in public discourse. Encarnación (2020) supports this interpretation, arguing that backlash movements against LGBTQIA+ rights, often driven by resentment over perceived status loss, aim to revert society to a time when homosexuality was condemned as a sin, if not a crime, and heterosexuality was upheld as the universal norm. According to Alter and Zürn (2020b: 742), “without this retrograde directionality, backlash politics would be indistinguishable from many contentious politics initiated by social movements.”

However, as Snyder (2020: 646) highlights, backlash is often more accurately described as a “back to the future” phenomenon. Rather than simply reverting to the past, these movements embrace a version of modernization that integrates core societal values with contemporary political and economic realities. In other words, they seek to preserve distinctive cultural and social features while modernizing the technologies of production and power. In Latin America, for instance, climate-sceptical sectors have gained increasing visibility by promoting a vision of agricultural modernization that embraces advanced technologies such as genetically modified crops, precision farming, and agribusiness expansion. These actors often frame their agenda as a defence of national sovereignty and rural traditions, even as they adopt cutting-edge tools to boost productivity and global competitiveness. This illustrates how backlash movements can simultaneously reject certain international norms while strategically embracing others—redefining the meaning of “progress” in line with their political and cultural priorities.

This is evident in how backlash movements strategically adopt contemporary rhetoric to attract supporters and disorient opponents while leveraging cutting-edge mobilization tools (Snyder, 2020; Alter & Zürn, 2020b). The widespread use of social media and digital platforms, as observed in several articles in this special issue and other studies (Nadal, 2024; Heiss & Matthes, 2020; Krämer, 2017), underscores how these movements weaponize modern communication technologies to amplify their agendas. The article by Allan Santos particularly illustrates this point in this special issue. Della Porta (2020) further challenges the idea that backlash politics is purely rooted in nostalgia. Instead, she argues that these movements, actions, and policies bridge the past with a vision of the future. Traditional

ideological frames are reconfigured to address contemporary concerns, as seen in European and American anti-globalization movements that adapt far-right economic discourses to the neoliberal era by advocating for welfare chauvinism—reserving social benefits exclusively for native populations (Della Porta, 2020). An example of this modernity among actors pursuing retrograde goals—framed as a return to the past—can be seen in the attacks on gender education in Latin American schools, as demonstrated by Tomazini. Analyzing the cases of Peru, Brazil, and Costa Rica, Tomazini (2025) argues that movements—such as *Con Mis Hijos No Te Metas* (“Don’t Mess with My Children”) in Peru, and *Escola Sem Partido* (Nonpartisan School Movement) in Brazil—fuse nostalgic visions of a lost, imagined past with ambitious calls for a disciplined, modern society. Despite internal contradictions, there is a “conservative-modernization” alliance underway (Apple, 2001, 2006): a coalition of anti-gender actors seeking to promote international competitiveness and educational control by advocating privatization (neoliberals), defending traditional standards (neoconservatives), and promoting faith and family values in schools (religious conservatives) (Tomazini, 2025).

2.3. Too Far and Too Fast?

The third controversy revolves around whether backlash arises as a response to changes or power shifts perceived as too rapid or too profound. As Mansbridge and Shames (2008) argue, intense backlash movements tend to emerge—or be significantly exacerbated—when proponents of change (i) push further and faster than society at large is willing to go, and (ii) fail to acknowledge the deeper concerns of their opponents or the general public. In other words, “going so far and so fast often provokes intense backlash movements” (Mansbridge & Shames, 2008: 628). However, beyond the challenge of defining what constitutes “going too far and too fast”, Alter and Zürn (2020a) and Encarnación (2020) highlight that not all rapid social changes trigger backlash, and in some cases, backlash movements emerge even in the absence of significant change. In analysing Latin America, Encarnación (2020: 654) illustrates, “a gay rights backlash can take place even in the absence of gay rights”.

This perspective is particularly relevant when considering cases where backlash movements arise long after the changes they ostensibly resist.

For instance, Brazil's re-democratization occurred in the mid-1980s, yet anti-democratic and reactionary movements advocating for a return to dictatorship only gained traction in the second decade of the 2000s. Similarly, the examples analysed in this special issue by Gustavo Fuchs, for Guatemala, and Marcela Donini de Lemos, for Brazil, appear to support this argument. Their findings suggest that opposition to the 2030 Agenda gained momentum in both countries even before it had enacted substantive changes or generated significant tensions, underscoring how backlash can precede or operate independently of actual policy shifts.

In various contexts, backlash movements may emerge pre-emptively as a means of blocking potential future demands and reforms (Paternotte, 2021). These movements and their associated policies can also be strategically mobilized to achieve political gains, whether in electoral campaigns—to align with voters' expectations—or in key political decisions, such as the use of the anti-gender agenda to oppose the Peace Agreement in Colombia, a case highlighted by Paternotte (2021) and documented by the Sebastian Acevedo Ojeda's article in this special issue (Documents section). These examples suggest that additional factors must be considered to explain why "structural dissatisfactions only sometimes crystallize into backlash politics" (Alter & Zürn, 2020a: 574). In this sense, a deeper analysis of the political economy—including the resources mobilized and their origins—as well as the political opportunities that enable backlash movements—such as shifts in governance, strategic alliances, and negotiated compromises—can provide further insights (Della Porta, 2020). In this special issue, Allan Santos explores how opposition to sexual rights promotion is not merely an attempt to reinstate past norms but rather a move toward constructing a new political order defined by anti-democratic truth politics and anti-intellectualism. These so-called truths reject debate, complexity, and expert knowledge—which is where the "anti-intellectualism" comes in. In this context, denying sexual rights becomes a symbolic act that reinforces authoritarian control, suppresses dissent, and delegitimizes critical thinking—hallmarks of anti-democratic regimes. To conclude this section, it is important to set aside analyses that, for example, frame denialist positions as irrational or illogical, and instead consider them as positions that seek to construct and engage in battles over values, meanings, and political stakes (Szwako, 2023).

3. Backlash Politics: Theoretical Perspectives and Empirical Findings

The special issue offers both theoretical and empirical insights that engage in dialogue with broader bodies of literature on democracy and populism, contentious politics, social movements, public action sociology, media studies, and related fields. They also enrich existing debates by incorporating perspectives from the Global South, highlighting how Latin American experiences both resonate with and challenge dominant theoretical frameworks developed in Euro-American contexts. The contributions of the special issue are fourfold, as follows.

3.1. Backlash Politics and Policy Dismantling: Points of Convergence and Divergence

One important contribution of this special issue is its analysis of the relationship between backlash politics and the dismantling of public policies. This discussion is particularly present in the work of Denise do Carmo Direito and is central to various studies on the Brazilian context, especially during President Bolsonaro's administration (Quintela, 2023; Lotta *et al.*, 2023; Sá e Silva, 2022). While these two processes often intersect, they remain distinct. Bauer and Knill (2012: 35) define policy dismantling as “a change of a direct, indirect, hidden or symbolic nature that can reduce the number of policies in a particular area, reduce the number of instruments used or reduce their intensity”. The extent of dismantling depends on the interests of political actors, institutional opportunities, and constraints. Various strategies may be employed, including the elimination of policies (active dismantling), the reduction of their scope or intensity (dismantling by default), the transfer of responsibilities to other actors or governance levels (leading to their weakening—dismantling by arena shifting), or their delegitimization through discursive strategies (dismantling by symbolic action) (Bauer & Knill, 2012).

Although backlash movements and policies generally involve processes or attempts to dismantle public policies, the former concern broader changes. Backlash movements don't just question public policies; they stress the principles, goals, procedures and practices within which political processes and the exercise of political authority take place (Alter & Zürn, 2020a). It is a reaction that seeks to return to a real or imagined previous social condition

or power relations, “not merely the reversal of a public policy or action” (Alter & Zürn, 2020a: 566). While dismantling processes can be directed at a policy and mobilize strategies with low visibility (Bauer & Knill, 2012), generally backlash movements and policies challenge actions and programs in an area or even in the organization and political system in general (e.g. deconstruction of democracy, criticism of globalism, etc.), mobilizing strategies and discourses with high visibility, in order to garner greater support and become a common element in discourse and public life.

Backlash policies can arise from socio-economic changes that create groups of perceived “losers” who regret their previous economic conditions, socio-cultural changes that challenge old cultural patterns and ways of life, and political changes that alter power relations and the functioning of public institutions. These factors can manifest as a social reversal, a fundamental change, or no political change at all (Alter & Zürn, 2020a, 2020b). When backlash is directly linked to a specific public policy, it manifests as a strong and sudden negative reaction from various actors who seek to reverse the policy through extraordinary means. Consequently, policy dismantling can occur as a result of these backlash dynamics. Thus, dismantling can represent the institutionalization of backlash ideas and discourses into changes in public policy such as rolling back policies related to the green transition or those aimed at more effectively taxing fossil fuels. Although the same elements may cause backlash politics and policy dismantling, such dismantling is the result of backlash dynamics and policymakers’ interests, ideas, and strategies (Bauer & Knill, 2012). A crucial task within backlash studies is to distinguish between the process of policy dismantling and the dynamics of political backlash, in order to understand how backlash politics operates within institutional frameworks and how ideological resistance leads to policy change.

3.2. Institutional Activism and Backlash Politics: Contention within the State

The second contribution of this dossier lies in bridging the debates on backlash policies and institutional activism, as explored in Marcela Donini de Lemos’s article. The concept of institutional activism originates from social movement theories and was initially developed to examine the various ways state and society interact, by focusing on social movement actors

operating within government structures (Cayres, 2017; Santoro & McGuire, 1997). From this perspective, activists who entered government institutions sought to advance the institutionalization of political agendas and projects aligned with social movements (Cayres, 2017; Abers & Tatagiba, 2015).

Over time, as scholars have engaged more deeply with studies on government bureaucracy, the scope of institutional activism has expanded beyond actors directly tied to social movements. Some researchers began analysing the activism of bureaucrats independently of their affiliations with social movements, recognizing their agency within state institutions (Abers, 2021; Ferreira, 2016; Ferreira & Lotta, 2016; Abers, 2015; Pettinicchio, 2012).

According to Abers (2015: 148), institutional activism refers to efforts by individuals within state institutions to advance political or social projects they perceive as serving the public or collective good. Research in this field explores how actors in the executive, legislative, and judicial branches actively advocate for and mobilize around contentious causes, shaping policy and institutional change (Abers, 2021; Pereira, 2020; Zanolli, 2019; Ferreira, 2016; Cayres, 2015; Abers, 2015). Institutional activists work to either transform or sustain programs and initiatives, navigating institutional constraints while leveraging the margins of opportunity available to them. As Abers (2021) explains that institutional activism is shaped by the tension that Olsson (2016) describes as *institutional subversion*—a dynamic interplay between internal constraints and strategic opportunities. Although government actors operate within hierarchical systems that limit dissent, they also have access to powerful instruments—such as official protocols—that can be used to advance a cause (Abers, 2021).

Initially focused on the institutional activism of progressive bureaucrats, this literature is beginning to analyse conservative institutional activism, linked to the right and the extreme right (Biroli *et al.*, 2024; Nascimento, 2022), and the contentious relationships established between progressive activists and activists who react from retrograde objectives (Pereira *et al.*, 2023; Pereira, 2020). In fact, the dialogue between the literatures on backlash and institutional activism seems very promising to us, insofar as it allows us to unveil the role of certain actors (individual and collective) who act, at the interface of state and society, in contentious causes. This dialogue allows us

to explore, from a relational and comparative perspective, the constraints, resources and different strategies/tactics mobilized by institutional activists situated on both sides of the confrontation: movements and counter-movements without disregarding the tensions and rivalries that animate each camp (Paternotte, 2021). Following Della Porta (2020, this dialogue—and also with social movement literature more broadly—helps to make explicit and visible the political resources and opportunities exploited by backlash movements (and their activists) within a network of complex political interactions and processes.

3.3. Disinformation, Conspiracy, and Fake News

Building on Alter and Zürn's (2020a, 2020b) argument that backlash movements prioritize shaping public discourse as a key political objective, this special issue makes a third contribution by highlighting the relationship between backlash politics, disinformation, conspiracy theories, and fake news. This theme is explored in at least three articles in this dossier (Gustavo Fuchs, Allan Santos, and Sebastian Acevedo Ojeda, Documents section). The cases analysed here, along with other studies (Lawson, 2024), demonstrate that disinformation, conspiracy theories, and fake news play a crucial role in backlash movements and policies. While not always present in every backlash action, these discursive tactics help define allies, construct worldviews, and shape political mobilization.

As Lewin (2021) explains, discourse does more than convey ideas; it determines which ideas gain traction, who is recognized as a legitimate political actor, and what is accepted as truth or political possibility. Discourse does not just describe the world; it actively shapes and defines it. When certain narratives gain momentum and align with others, they become normalized, reinforcing dominant perspectives through a process that produces power effects and serves as a tool of control and discipline (Lewin, 2021; Foucault, 1986).

In this sense, discourse serves as both a catalyst for political change (Schmidt, 2008) and a tool for resisting it. Backlash actors strategically use discourse—whether through misinformation, ideological narratives, or media manipulation—to advance their agendas, shape public opinion, and counter progressive transformations.

One defining feature of populist governments—particularly those on the far right—is their tendency to fuel backlash movements against gender rights, feminism, migration, climate change, and other causes (Tumber & Waisbord 2021). Media outlets and digital platforms are thus used to disseminate conspiracy theories, blatant falsehoods, fake news, and distorted “alternative facts”. Populism can be understood not as a fixed ideology, but as a political logic that constructs society through binary oppositions, dividing “the people” from “the elites” (Laclau, 2005). Populist leaders strategically blend truth with disinformation to exploit existing beliefs, prejudices, and identities, thereby consolidating public support and fostering a sense of in-group community. According to Tumber and Waisbord (2021), this deliberate blurring of fact and fiction—amplified through saturated public discourse—serves as a key mechanism for political survival and self-legitimation. By undermining shared frameworks for verifying truth, populism fosters an epistemological divide in which truth is no longer collectively established but becomes the exclusive domain of the leader and their followers. In the Latin American context, religion plays a crucial role in the elective affinity between populism and post-truth, reinforcing polarizing narratives (Waisbord, 2018). In this special issue Documents section, Sebastian Acevedo Ojeda draws on Quesada (2019) to illustrate how evangelical leaders mobilize popular support through a spiritual warfare narrative that frames issues such as feminism, sexual and reproductive rights, and “castrochavismo” as “modern demons.” In Venezuela, *Chavismo* serves as a prime example, where an epic narrative persisted despite facts contradicting its idealized revolutionary rhetoric (Waisbord, 2018). In this binary worldview, political identity shapes truth—populists embrace the “truths” of their allies while dismissing opponents as liars. Rather than relying on demonstrable facts or scientific rigor, populism elevates “popular” beliefs, with loyalty to the leader often serving as the ultimate measure of what is considered true (Tumber & Waisbord, 2021: 21).

Beyond the strategies employed by populist leaders, Lewin (2021) examines how backlash movements—particularly anti-feminist and anti-queer movements—gain traction by capturing, distorting, and eroding progressive discourses to serve far-right agendas. According to him, these movements re-signify discourses by framing theoretical debates on gender as ideological propaganda, displace narratives by shifting the focus from women’s abortion

rights to foetal rights and maternal bonds, and appropriate symbols and rhetoric, as seen in *La Ola Celeste* (“The Light Blue Wave”), a conservative response to Argentina’s *La Marea Verde* pro-choice movement. *La Ola Celeste* has emerged as a mobilization that champions the “right to life” from conception. It employs emotive imagery of unborn children, religious symbolism, and nationalist language to oppose abortion rights. The movement strategically mirrors the tactics and aesthetics of feminist activism—such as the use of *pañuelos* (“handkerchiefs” as protest symbols)—while promoting a deeply conservative agenda, inspiring similar initiatives across Latin America. In this special issue (Documents section), Sebastian Acevedo Ojeda’s article examines the political achievements and growing influence of evangelical actors aligned with the pro-life movement in Colombia. Also in this special issue, Allan Santos analyses how then-presidential candidate Bolsonaro weaponized an image of a child at a Gay Pride Parade to incite opposition to LGBTQIA+ rights policies. These types of images circulated widely on social media and were used to portray LGBTQIA+ communities as a threat to children and traditional family values. This reinforced a broader narrative framing progressive social agendas as dangerous and immoral. Such strategies played a key role in mobilizing conservative and religious voters during the 2018 presidential campaign, as well as in subsequent campaigns. These tactics suggest that disinformation, conspiracy theories, and fake news function as powerful accelerators of backlash movements, reinforcing “us versus them” divisions and sustaining confrontations between agents of change and those resisting it (Petersen, 2020).

3.4. Thematic Insights

Beyond contributing to recent theoretical discussions on backlash, the articles in this special issue address broader themes such as crises and social conflict through the analytical lens of different types of actors—religious groups like evangelical churches (Sebastian Acevedo Ojeda, Documents section), state and non-state actors (Denise do Carmo Direito), and elected officials (Allan Santos, Marcela Donini de Lemos, Gustavo Fuchs). A wide range of thematic areas is also covered, including social issues (welfare programs), environmental struggles (pesticide deregulation and opposition to COP30), and broader societal challenges related to gender, international governance, rights, and democracy.

While the existing literature provides extensive coverage of backlash against gender and LGBTQIA+ rights (examined in the Documents section of this dossier by Sebastian Acevedo Ojeda in Colombia, and Allan Santos in Brazil) these issues continue to be central points of contention in political debates. In Latin America, issues such as same-sex marriage, abortion, and gender education have increasingly shaped political cleavages, particularly in the last decade, becoming central to everyday political debates (Biroli & Caminotti, 2020). Some studies highlight the electoral significance of the backlash against gender equality programs in Latin America. This significance arises not only from the region's highly varied, younger, and more fragmented party systems compared to other parts of the world but also from the substantially weaker party identification (Smith & Boas, 2024). The increasing gender backlash appears to resonate with cultural divisions that have proven to be electorally effective in Latin America (Smith & Boas, 2024).

Going onto less researched territories, backlash against environmental policies—such as those addressing climate change (Vihma *et al.*, 2021; Patterson, 2023)—as well as initiatives aimed at reducing inequality and poverty, is also explored in this dossier. Two articles focus specifically on reactions to the 2030 Agenda for Sustainable Development: Gustavo Fuchs analyses this phenomenon in Costa Rica and Guatemala, while Marcela Donini de Lemos examines it in the Brazilian context. Their work highlights the resistance to international sustainability agendas and the challenges of aligning domestic policies with global objectives. These reactions can be understood as a specific form of backlash against globalization, particularly from countries in the Global South (Walter, 2021). Gustavo Fuchs' article emphasizes that opposition narratives to the 2030 Agenda are closely intertwined with nationalism, cultural issues, and circulating conspiracy theories. A key challenge is analysing how various factors—such as cultural and institutional influences and the transnational spread of conspiratorial ideas—shape these narratives. Disentangling these elements and developing a coherent analytical framework presents significant methodological challenges.

In sum, this special issue brings together a range of Latin American case studies that challenge sustainable development—whether framed as opposition to “globalist” agendas, associated with international institutions and transnational governance; “feminist” agendas, linked to gender equality

and women's rights policies; "woke" agendas, referring to progressive stances on race, gender, and social justice; and "imperialist" agendas, perceived as the imposition of foreign values or interests. We aim to contribute to a comparative perspective on Latin America that highlights regional particularities while also challenging assumptions of exceptionalism. In doing so, the articles in this special issue provide a basis for future research on how these oppositional narratives may extend beyond the region, hopefully offering insights into future research on their transnational circulation, adaptation, and broader political impact.

Conclusion: New Avenues for Research Agenda on Backlash Politics

Although the conceptual clarifications and the theoretical and empirical contributions emerging from this special issue have been significant, we encourage the continuation of studies and research on backlash policies and movements. In this regard, the analytical framework based on the three I's (ideas, interests, and institutions) that guided the call for this special issue offers valuable insights for deeper explorations and comparative studies. This approach allows for the identification of both the similarities and the specificities in the configuration of actors and their alliances, as well as their ideas, values, discourses, and the institutional tensions they provoke, both in Latin America and globally.

Equally important is the need to investigate themes and issues that remain underexplored in backlash literature, both in Latin America and in the world, to advance a more comprehensive understanding of these dynamics. In this sense, one significant area of concern is the backlash against Indigenous rights. Despite advancements in recent decades, these rights are facing renewed opposition, particularly from conservative groups. In Latin America, Indigenous land rights are increasingly under pressure, reflecting a broader resistance to Indigenous sovereignty and environmental protection. Another critical aspect is the backlash against migration. While much scholarship on anti-migrant sentiment focuses on the United States and Europe, similar trends are emerging in Latin America. For example, the Bolsonaro administration in Brazil employed nationalist and exclusionary

rhetoric toward migrants, echoing discourses observed elsewhere (Safarik, 2020). Investigating how backlash politics influence migration policy in the Latin America can shed light on the intersections of nationalism, security concerns, and social exclusion. Moreover, as expected, the environmental policy sector is facing growing backlash, despite the urgent need for climate action. Research that identifies and helps to understand the drivers behind this backlash is key to addressing ongoing policy rollbacks and is also of critical importance in the region.

The international and transnational dimensions of backlash politics present a critical avenue for research. The rise of governments that challenge progressive advancements in areas like gender rights and climate policy—such as Trump’s election in the United States—can inspire similar backlash movements in Latin America. This dynamic was evident during Bolsonaro’s presidency in Brazil and is now unfolding under Milei in Argentina. To understand these cross-border influences, the analytical frameworks used in policy transfer studies could offer fresh perspectives and expand research on backlash politics. Additionally, one key area of inquiry is the discursive strategies used to legitimize backlash narratives. If, as suggested by Boltanski and Thévenot’s (1991) framework, justification registers often draw on themes of family and tradition, it would be useful to examine how these narratives intersect with economic concerns, particularly in societies grappling with deep inequalities. Understanding these connections can help illuminate the broader socio-economic forces driving backlash politics, as well as their resonance with different segments of the population—particularly in relation to perceptions of power loss, such as the middle class’s sense of downward mobility or relative decline. Forms of resistance to the backlash often emerge from experiences of social downward mobility (“*déclassement*”) and aim to reassert or reclassify the status (“*reclassement*”) of certain segments of the population who perceive themselves as being threatened—either by actual changes or by the mere prospect of transformation.

Finally, as backlash movements continue to rise, not only in Latin America but globally, it is essential to examine the responses they generate from governments, institutions, and civil society. Understanding these counter-reactions—and the alternative policy ideas and governance models put forward—will be key to assessing how democratic institutions adapt and

resist the pressures of backlash politics. In the face of movements that seek to undermine democratic norms, these counterforces may play a decisive role in shaping the future of governance and institutional resilience in the years ahead.

THE AUTHORS

Carla Tomazini

Carla Guerra Tomazini is a Marie Skłodowska-Curie Postdoctoral Fellow (EUTOPIA-SIF) at the University of Warwick, affiliated with the Institute of Advanced Study and the Department of Politics and International Studies (PAIS). Her research focuses on political institutions and welfare state transformations. She has co-edited three books on Latin American public policies and published in leading journals such as *Critical Policy Studies*, *Critique Internationale*, *Revue Française de Science Politique* and *Revista de Sociologia e Política*. Her current project examines welfare states, neoconservative trajectories, and transnational advocacy coalitions, using gender equality in education policies in Latin America as a case study.

Recent publications

Tomazini, C. (2025). Attacking Gender Education in Latin America: An Ambiguous Consensus? *Globalizations*, 1-18. <https://doi.org/10.1080/14747731.2025.2479332>

Tomazini, C. (2024). Politiques sociales. In Sa Vilas Boas, M.-H., Combes, H., Geoffray, M.-L., & Goirand, C. (Eds.). *Dictionnaire politique de l'Amérique latine* (472-478). Éditions de l'IHEAL-CREDA. <https://books.openedition.org/iheal/14683>

Tomazini, C. (2024). Les politiques sociales au Brésil face aux alternances critiques. In Andréani, F., Bracho, Y., Laplace, L., & Posado, T. (Eds.). *Alternances critiques et dominations ordinaires en Amérique latine*. PUF. <https://books.openedition.org/pur/236643>

Tomazini, C. (2023). Adeus Bolsa Família? Ambiguidades e (des)continuidade de uma política à deriva. In Gomide, A. de A, Sá e Silva, M. M., & Leopoldi, M. A. (Ed.). *Desmonte das Políticas Públicas*. INCT-PPED / IPEA. <https://doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3/capitulo3>

Tomazini, C., & Surel, Y. (2023). Gouvernance et action publique. In Louault, F., & Parthenay, K. (Eds.). *La science politique en Amérique latine*. Larcier.

Tomazini, C. (2022). Pioneering Anti-Poverty Policies in Brazil and Mexico: Ambiguities and Disagreements on Conditional Cash Transfer Programs. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 42(1/2), 7-22. <https://doi.org/10.1108/IJSSP-10-2020-0465>

Catia Grisa

Professor and researcher at the Federal University of Rio Grande do Sul (UFRGS), Brazil. Coordinator of the Public Policies and Rural Development Network in Latin America (PPAL Network). She has co-edited six books (published by Brazilian and French publishers) on public policies for family farming and food in Brazil and Latin America. She has organized four special issues in academic journals and published numerous articles in Brazilian and international journals, such as *Problèmes d'Amérique Latine*, *Journal of Peasant Studies*, *Cahiers Agricultures*, *Latin American Research*, *Revista Sociedade e Estado*, *Confins*, and *Revista Brasileira de Economia e Sociologia Rural*.

Recent publications

Grisa, C., Vasconcellos, F. C. F., Marques, I. P., et al. (2025). Covid-19 e os sistemas alimentares nas agendas simbólicas dos Ministérios da Agricultura do Brasil, Chile e Colômbia. *Revista de economia e sociologia rural*, 63, 1. <http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmez.2.009>

Zimmermann, S., Grisa, C., Aranha, A. V. (2024). Políticas alimentares e as capacidades estatais em capitais metropolitanas brasileiras. *Confins*, 63, 1-14. <https://doi.org/10.4000/11wvr>

Grisa, C., Sabourin, E., Eloy, L., & Maluf, R. (Eds.) (2023). *Systèmes alimentaires et territoires au Brésil*. Presses universitaires de la Méditerranée.

Grisa, C., & Porto, S. I. (2023). Food Policies and Sectorial Referentials in the Brazilian Trajectory. *Revista de economia e sociologia rural*, 61, 1-20. <http://dx.doi.org/10.1590/1806-9479.2022.259390en>

Le Coq, J.-F., Grisa, C., Guéneau, S. G. E., Niederle, P. A. (Eds.) (2022). *Public Policies and Food Systems in Latin America*. Quae.

Niederle, P., Petersen, P., Coudel, E., Grisa, C. et al. (2022). Ruptures in the Agroecological Transitions: Institutional Change and Policy Dismantling in Brazil. *Journal of Peasant Studies*, 50(3), 931-963. <http://dx.doi.org/10.1080/03066150.2022.2055468>

Grisa, C., Galvão de Franca, C., Niederle, P., & Zimmermann, S. A. (2022). Brazilian Government Action in the Strengthening and Dismantling of MERCOSUR's Family Farming Institutionalality. *Contexto Internacional*, 44, 1-25. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-8529.20224403e20210024>

Sabourin, E., Grisa, C., Niederle, P. A., et al. (2020). Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. *Cahiers Agricultures*, 29, 1-8. <https://doi.org/10.1051/cagri/2020029>

Niederle, P. A., Grisa, C., Picolotto, E. L., Soldera, D. (2019). Narrative Disputes over Family-Farming Public Policies in Brazil: Conservative Attacks and Restricted Countermovements. *Latin American Research Review*, 54(3), 707-720. <http://dx.doi.org/10.25222/larr.366>

Jean-François Le Coq

Jean Francois Le Coq holds a PhD in agroecology (AgroParis Tech), and HDR in ecological economics (Univ. Toulouse Jean Jaurès). He is a Senior Researcher at the Center for International Cooperation in Agricultural Development (CIRAD), in the research unit “Actors, Resources, territories in Development (UMR ART-Dev), and is actually posted as visiting researcher in the Postgraduate Social Sciences in Development, Agriculture and Society (CPDA) of the Federal Rural University of Rio de Janeiro (UFRRJ) in Brazil.

With a 19-year long experience working in Latin America, Jean-François Le Coq is specialist on institutional change and policies related to agricultural and rural development. His research focuses specifically on family agriculture and agroecological transition in the context of climate and digital transition. He led or participated in more than 30 projects or expertise reports, published 65 papers, and 68 books and chapters.

Recent publications

Patrouilleau, M. M., Le Coq, J.-F., Anastasio, M. D., Sotomayor, O. (2025). Políticas públicas y agricultura familiar en América Latina ante los escenarios agroalimentarios. *Eutopía*, 26, 85-104. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/article/view/6337>

Gonzalez-Rodriguez, C.E., Ayes-Rivera, I., Le Coq, J.-F., et al. (2024). Using Social-Network Analysis to map Institutional Actors’ Links with Vulnerable Municipalities under Climate Change in Honduras’ Dry Corridor. Pathways towards Improved Cooperation and Territorial Interventions. *Climate Risk Management*, 46. <https://doi.org/10.1016/j.crm.2024.100664>

Howland, F., Le Coq, J.-F., Collazos, S., et al. (2024). How can Regional Policy help Address Climate Impacts in Agriculture? Evaluating the Climate-Smart Agriculture Strategy for Central America (EASAC). *Climate Policy*, 24(10), 1426-1442. <https://doi.org/10.1080/14693062.2024.2395911>

Le Coq, J.-F., Goulet, F., Bert, F., Van Loon, J., Martínez-Barón, D. (2024). *Transición digital en agricultura y políticas públicas en América Latina*. E-papers. <https://doi.org/10.48207/9786587065878>

Le Coq, J.-F. (2024). Desigualdades nos sistemas alimentares e políticas públicas: um olhar desde a América Latina. In Burlandy, L., Reis, M., Maluf, R. (Eds). *Ceresan 20 anos: Trajetória de pesquisa e perspectivas do campo temático da segurança alimentar e nutricional no Brasil* (95-105). CRV. <https://doi.org/10.24824/978652516153.2>

Milhorance, C., Lazarotto de Andrade, M., Le Coq, J.-F., Sabourin, E. (2024). Democratic Public Action during Times of Backsliding: Examining the Resilience of Brazil’s Food and Water Policies. In Moraes de Sá e Silva, M., De Ávila Gomide Alexandre (Eds). *Public Policy in Democratic Backsliding: How Illiberal Populists engage with the Policy Process* (227-258). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-031-65707-8_9

Patrouilleau, M. M., Anastasio, M. D., Le Coq, J.-F., Sotomayor, O. (2023). *Escenarios agroalimentarios para America Latina y el Caribe. Estudio prospectivo al año 2040*. Teseo.

Pédelahore, P., Bidou, J. E., Le Coq, J.-F., *et al.* (2023). A Method to better identify the Socio-Economic Determinants of Transformations in Agroforestry Systems. *Agroforestry Systems*, 97, 389-400. <https://doi.org/10.1007/s10457-022-00762-7>

Suárez-Ortiz, E., Le Coq J.-F. (2024). Territorial Capacities for the Scaling of Agroecological Innovations. *Revista de Investigacion, Desarrollo e Innovacion*, 14(2), 165-182. <https://doi.org/10.19053/uptc.20278306.v14.n2.2024.18159>

BIBLIOGRAPHY

- Abers, R. N. (2015). Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In Cavalcante, P., & Lotta G. (Eds.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação* (43-176). ENAP.
- Abers, R. N. (2021). *Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira*. Universidade de Brasília.
- Abers, R. N., & Tatagiba, L. (2015). Institutional Activism: Mobilizing for Women's Health from Inside the Brazilian Bureaucracy. In Rossi, F., & von Bülow, M. (Eds.). *Social Movement Dynamics: New Perspectives on Theory and Research from Latin America* (1-31). Ashgate.
- Agrikoliansky, É., & Collovald, A. (2014). Mobilisations conservatrices : comment les dominants contestent ? *Politix*, 106(2), 7-29. <https://doi.org/10.3917/pox.106.0007>
- Alesina, A., & Tabellini, M. (2022). *The Political Effects of Immigration: Culture or Economics?*, NBER Working Paper No. w30079. National Bureau of Economic Research.
- Alter, K. J., & Zürn, M. (2020a). Conceptualising Backlash Politics: Introduction to a Special Issue on Backlash Politics in Comparison. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 563-584. <https://doi.org/10.1177/1369148120947958>
- Alter, K. J., & Zürn, M. (2020b). Theorising Backlash Politics: Conclusion to a Special Issue on Backlash Politics in Comparison. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 739-752. <https://doi.org/10.1177/1369148120947956>
- Apple, M. W. (2001). Reestruturação educativa e curricular e as agendas neoliberal e neoconservadora. *Currículo sem Fronteiras*, 1(1), 5-33. <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol1iss1articles/apple.pdf>
- Apple, M. W. (2006). *Educating the "Right" Way: Markets, Standards, God, and Inequality*. Routledge.
- Bauer, M., & Knill, C. (2012). Understanding Policy Dismantling: An Analytical Framework. In Bauer, M., Jordan, A., Green-Pedersen, C., & Héritier, A. (Eds.). *Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies and Effects* (30-55). Oxford University Press.
- Biroli, F., & Caminotti, M. (2020). The Conservative Backlash against Gender in Latin America. *Politics & Gender*, 16(1), E1. <https://doi.org/10.1017/S1743923X20000045>
- Biroli, F., Tatagiba, L., & Quintela, D. F. (2024). Reações à igualdade de gênero e ocupação do Estado no governo Bolsonaro (2019-2022). *Opinião Pública*, 30, 1-32. <http://doi.org/10.1590/1807-019120243013>
- Bob, C. (2019). *Rights as Weapons: Instruments of Conflict, Tools of Power*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctvc77487>
- Boltanski, L., & Thévenot, L. (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*. Gallimard.
- Bull, B. (2013). Social Movements and the 'Pink Tide' Governments in Latin America: Transformation, Inclusion and Rejection. In

- Stokke, K., & Törnquist, O. (Eds.). *Democratization in the Global South* (75-99). Palgrave Macmillan.
- Canfield, M. C., Duncan, J., & Claeyes, P. (2021). Reconfiguring Food Systems Governance: The UNFSS and the Battle over Authority and Legitimacy. *Development*, 64, 181-191. <https://doi.org/10.1057/s41301-021-00312-1>
- Cayres, D. C. (2015). *Ativismo institucional no coração da Secretaria-Geral da Presidência da República*. Doctoral Thesis, Universidade Federal de Santa Catarina.
- Cayres, D. C. (2017). Ativismo institucional e interações Estado-movimentos sociais. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB*, 82, 81-104. <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/422>
- Corredor, E. S. (2021). On the Strategic Uses of Women's Rights: Backlash, Rights-Based Framing, and Anti-Gender Campaigns in Colombia's 2016 Peace Agreement. *Latin American Politics and Society*, 63, 46-68.
- Dasandi, N., & Erez, L. (2023). The Flag and the Stick: Aid Suspensions, Human Rights, and the Problem of the Complicit Public. *World Development*, 168, 106264. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106264>
- Della Porta, D. (2020). Conceptualising Backlash Movements: A (Patch-Worked) Perspective from Social Movement Studies. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 585-597. <https://doi.org/10.1177/1369148120947360>
- Encarnación, O. G. (2020). The Gay Rights Backlash: Contrasting Views from the United States and Latin America. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 654-665. <https://doi.org/10.1177/1369148120946671>
- Faludi, S. (1991). *Backlash: The Undeclared War against American Women*. Three Rivers Press.
- Ferreira, D. D. (2016). *Ativismo institucional no Governo Federal*. Master's Thesis, Universidade Federal do ABC.
- Ferreira, D. D., & Lotta, G. (2016). Burocratas: Atores entre as fronteiras do Estado e da sociedade. In *Anais do 40º Encontro Anual da Anpocs*. Anpocs.
- Foucault, M. (1986). *Arqueologia do saber*. Forense.
- Heiss, R., & Matthes, J. (2020). Stuck in a Nativist Spiral: Content, Selection, and Effects of Right-Wing Populists' Communication on Facebook. *Political Communication*, 37(3), 303-328. <https://doi.org/10.1080/10584609.2019.1661890>
- Kjelsrud, A., & Sjurgard, K. V. (2022). Public Work and Private Violence. *The Journal of Development Studies*, 58(9), 1791-1806. <https://doi.org/10.1080/00220388.2022.2069491>
- Krämer, B. (2017). Populist Online Practices: The Function of the Internet in Right-Wing Populism. *Information, Communication & Society*, 20(9), 1293-1309. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2017.1328520>

- Laclau, E. (2005). *On Populist Reason*. Verso.
- Lawson, C. (2024). Redefining Counterculture: Anti-Feminist Disinformation Strategies among Fundamentalist Evangelical Microcelebrities. *Feminist Media Studies*, 24(1), 166-169. <https://doi.org/10.1080/14680777.2023.2286583>
- Lewin, T. (2021). Nothing Is as It Seems: 'Discourse Capture' and Backlash Politics. *Gender & Development*, 29(2-3), 253-268. <https://doi.org/10.1080/13552074.2021.1977047>
- Lipset, S. M., & Raab, E. (1970). *The Politics of Unreason: Right-Wing Extremism in America, 1790-1970*. Harper and Row.
- Lotta, G. S., Lima, I. A., Fernandez, M., Silveira, M. C., Pedote, J., & Guaranha, O. L. C. (2023). A resposta da burocracia ao contexto de retrocesso democrático: Uma análise da atuação de servidores federais durante o governo Bolsonaro. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 40, 1-36.
- Madsen, M. R., Cebulak, P., & Wiebusch, M. (2018). Resistance to international courts: Introduction and conclusion. *International Journal of Law in Context*, 14(2), 193-196. <https://doi.org/10.1017/S1744552318000022>
- Mansbridge, J., & Shames, S. (2008). Toward a Theory of Backlash: Dynamic Resistance and the Central Role of Power. *Politics & Gender*, 4(4), 623-634. <https://doi.org/10.1017/S1743923X08000500>
- Morán Faúndes, J. M., & Peñas Defago, M. A. (2020). Una mirada regional de las articulaciones neoconservadoras. In Torres, A. (Ed.). *Derechos en riesgo en América Latina: 11 estudios sobre grupos neoconservadores* (241-270). Ediciones Desde Abajo.
- Munro, L. T. (2023). Are the SDGs a Hegemonic Global Policy Agenda? Evidence from National Development Plans. *Revue internationale des études du développement*, 253, 33-61. <https://doi.org/10.4000/ried.9171>
- Nadal, L. (2024). From Denial to the Culture Wars: A Study of Climate Misinformation on YouTube. *Environmental Communication*, 18(8), 1186-1203. <https://doi.org/10.1080/17524032.2024.2363861>
- Nascimento, E. E. S. (2022). *Ativismo liberal-conservador no Brasil pós-2013*. Doctoral Thesis, Universidade de São Paulo.
- Norris, P., & Inglehart, R. (2019). *Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*. Cambridge University Press.
- Olsson, J. (2016). *Subversion in Institutional Change and Stability: A Neglected Mechanism*. Palgrave Macmillan.
- Palier, B., & Surel, Y. (2005). Les « trois I » et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique*, 55(1), 7-32. <https://doi.org/10.3917/rfsp.551.0007>
- Patashnik, E. M. (2019). Limiting Policy Backlash: Strategies for Taming Countercoalitions in an Era of Polarization. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 685(1), 47-63. <https://doi.org/10.1177/0002716219862511>

- Paternotte, D. (2021). *Backlash* : une mise en récit fallacieuse. *La Revue Nouvelle*, 6(6), 11-15.
- Patterson, J. J. (2023). Backlash to Climate Policy. *Global Environmental Politics*, 23(1), 68-90. https://doi.org/10.1162/glep_a_00684
- Pereira, M. M. (2020). Ativismo institucional no poder legislativo: Confrontos políticos, assessores ativistas e frentes parlamentares. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 31, 301-338.
- Pereira, M. M., Aragusk, H. A., & Teixeira, J. M. (2022). Direitos humanos em disputa: (Des)institucionalização e conflitos entre movimento LGBTQIA+ e ativismo antígênero no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 38(111), 1-21.
- Petersen, R. (2020). Emotions and Backlash in US Society and Politics. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 609-618. <https://doi.org/10.1177/1369148120948726>
- Pettinicchio, D. (2012). Institutional Activism: Reconsidering the Insider/Outsider Dichotomy. *Sociology Compass*.
- Pierson, P. (1993). When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, 45(4), 595-628. <https://doi.org/10.2307/2950710>
- Poulson, S. C., Caswell, C. P., & Gray, L. R. (2014). Isomorphism, Institutional Parochialism, and the Study of Social Movements. *Social Movement Studies*, 13(2), 222-242. <https://doi.org/10.1080/14742837.2013.878246>
- Quesada, M. (2019). Las huellas ocultas: La Teología de la prosperidad en América Latina a la luz de sus orígenes ideológicos en el movimiento del Nuevo pensamiento. *Repertorio Americano*, Segunda nueva época, 29, 269-283.
- Quintela, D. F. (2023). *Um ministério da família: Da transversalidade de gênero à familiarização das políticas públicas federais*. Doctoral Thesis, Universidade de Brasília.
- Sá e Silva, M. M. (2022). Policy Dismantling by Capacity Manipulation in a Context of Democratic Backsliding: The Bureaucracy Disarray in Bolsonaro's Brazil. *International Review of Public Policy*, 4(3), 272-292. <https://doi.org/10.4000/irpp.3001>
- Safarik, B. (2020). Quando transborda o “caldo cultural”: A reação populista contemporânea e a percepção da imigração no Brasil e nos Estados Unidos. *Diálogos*, 24(1), 227-288. <https://doi.org/10.4025/dialogos.v24i1.51995>
- Santor, W. A., & McGuire, G. M. (1997). Social Movement Insiders: The Impact of Institutional Activists on Affirmative Action and Comparable Worth Policies. *Social Problems*, 44(4), 503-519. <https://doi.org/10.2307/3097220>
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, 303-326. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>

- Shameem, N. (2017). Religious Fundamentalisms: The Observatory on the Universality of Rights Initiative. *Development*, 60(1-2), 100-103.
- Smith, A. E., & Boas, T. C. (2024). Religion, Sexuality Politics, and the Transformation of Latin American electorates. *British Journal of Political Science*, 54(3), 816-835. <https://doi.org/10.1017/S0007123423000613>
- Snyder, J. (2020). Backlash against Naming and Shaming: The Politics of Status and Emotion. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 644-653. <https://doi.org/10.1177/1369148120948361>
- Sosa, J. J. (2022). Backlash. *Feminist Anthropology*, 3(2), 198-205. <https://doi.org/10.1002/fea2.12087>
- Spire, A. (2017). État des lieux. Les *policy feedbacks* et le rapport ordinaire à l'État. *Gouvernement et action publique*, 5(4), 141-156. <https://doi.org/10.3917/gap.164.0141>
- Szwako, J. (2023). Ciência com aspas I: Político, ideológico, cultural. *Revista Lua Nova*, 120. <https://boletimluanova.org/ciencia-com-aspas-i-politico-ideologico-cultural1/>
- Thomas, S. (2008). "Backlash" and its Utility to Political Scientists. *Politics & Gender*, 4, 615-652. <http://dx.doi.org/10.1017/S1743923X08000494>
- Tomazini, C. (2025). Attacking Gender Education in Latin America: An Ambiguous Consensus?. *Globalizations*, 1-18. <https://doi.org/10.1080/14747731.2025.2479332>
- Tumber, H., & Waisbord, S. (2021). Introduction. In Tumber, H. & Waisbord, S. (Eds.). *The Routledge Companion to Media Disinformation and Populism*. Routledge.
- Vihma, A., Reischl, G., & Nonbo Andersen, A. (2021). A Climate Backlash: Comparing Populist Parties' Climate Policies in Denmark, Finland, and Sweden. *The Journal of Environment & Development*, 30(3), 219-239. <https://doi.org/10.1177/10704965211027748>
- Vinjamuri, L. (2017). Human Rights Backlash. In Hopgood, S., Snyder, J., & Vinjamuri, L. (Eds.). *Human Rights Futures*. Cambridge University Press.
- Waisbord, S. (2018). The Elective Affinity between Post-Truth Communication and Populist Politics. *Communication Research and Practice*, 4(1), 17-34. <https://doi.org/10.1080/22041451.2018.1428928>
- Walter, S. (2021). The Backlash against Globalization. *Annual Review of Political Science*, 24, 421-442. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-041719-102405>
- Zanoli, V. (2019). "Mais ativista do que gestora": Ativismo institucional no campo do movimento LGBT em Campinas. *Sociologia e Antropologia*, 9(2), 495-517.
- Zhou, Y.-Y., Grossman, G., & Ge, S. (2023). Inclusive Refugee-Hosting Can Improve Local Development and Prevent Public Backlash. *World Development*, 166, 106203. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106203>

DOSSIER

Against the “Globalist Agenda”

Right-Wing Populism and Discourses Against the SDGs and the 2030 Agenda During the Presidential Elections of Costa Rica and Guatemala

Gustavo Fuchs

ABSTRACT

This article analyzes the discourses against the 2030 Agenda that are emerging in the Global South, particularly focusing on the presidential elections of Costa Rica (2022) and Guatemala (2023). The article compares both cases based on the premise that the 2030 Agenda’s integrationist approach should lead to a legitimization of the global agreement at a societal level, creating a strong dissuasion for political actors to articulate discourses against it. However, the growing influence of right-wing populism creates an incentive for these discourses to emerge. By examining candidates’ interviews and social media posts, this article shows that right-wing populist discourses are more common in a low-integration context, where societal knowledge of the global initiative are expectedly lower.

KEYWORDS

2030 Agenda, right-wing populism, Central America, sustainable development, elections

Contre l'« Agenda des ODD ». Populisme de droite et discours contre les ODD et l'Agenda 2030 lors des élections présidentielles au Costa Rica et au Guatemala

RÉSUMÉ

Cet article analyse les discours contre l'Agenda 2030 qui émergent dans le Sud global, en se concentrant particulièrement sur les élections présidentielles du Costa Rica (2022) et du Guatemala (2023). L'article compare ces deux cas en se basant sur l'approche intégrationniste de l'Agenda 2030 qui devrait conduire à une légitimation de l'accord mondial au niveau sociétal, dissuadant ainsi fortement les acteurs politiques d'élaborer des discours à son encontre. Toutefois, l'influence croissante du populisme de droite favorise l'émergence de ces discours. En examinant les interviews des candidats et les messages sur les réseaux sociaux, cet article montre que les discours populistes de droite sont plus fréquents dans un contexte de faible intégration, où l'on s'attend à ce que la connaissance sociétale de l'initiative mondiale soit moindre.

MOTS-CLÉS

Agenda 2030, populisme de droite, Amérique centrale, développement durable, élections

Contra la “Agenda Globalista”: Populismo de derecha y discursos contra los ODS y Agenda 2030 en las elecciones presidenciales de Costa Rica y Guatemala

RESUMEN

Este artículo analiza los discursos contra la Agenda 2030 que surgen desde el Sur Global, centrándose especialmente en las elecciones presidenciales de Costa Rica (2022) y Guatemala (2023). El artículo compara estos dos casos basándose en el enfoque integracionista de la Agenda 2030, que debería conducir a una legitimación del acuerdo mundial a nivel social, disuadiendo así, en gran medida, a los actores políticos de elaborar discursos en su contra. Sin embargo, el creciente influjo del populismo de derecha favorece la aparición de estos discursos. Al examinar las entrevistas a los candidatos y los mensajes en las redes sociales, este artículo muestra que los discursos populistas de derecha son más frecuentes en un contexto de baja integración, donde se espera que el conocimiento social de la iniciativa mundial sea menor.

PALABRAS CLAVE

Agenda 2030, populismo de derecha, América Central, desarrollo sostenible, elecciones

Introduction

In August 2019, then-candidate Alejandro Giammattei, running for president in Guatemala’s general election, posted a video online where he claimed that his future government would “not accept the imposition of a globalist agenda” (Giammattei, 2019). The candidate, who would become president, was echoing a narrative that became popularized after President Jimmy Morales expelled the United Nation’s International Commission Against Impunity in Guatemala (CICIG)¹, and tied the efforts of CICIG to a communist conspiracy (Colom, 2021; Sáenz de Tejada, 2022). By the 2023 electoral campaign, Guatemalan candidates were railing against the 2030 Agenda, seen as the materialization of the “globalist agenda”, a conspiracy fueled by the work of popular far-right intellectuals such as Agustín Laje, who himself was invited to speak to Guatemala’s Congress about the impact of the “globalist agenda” in 2021.

The United Nation’s (UN) 2030 Agenda is a roadmap comprised of 17 objectives, 169 goals, and 230 indicators which was adopted by all UN members during the UN Summit in New York, 2015. Rather than a binding international treaty, the document is a policy guideline, in line with existing international commitments, for countries to voluntarily adopt and implement. The 2030 Agenda is innovative in its recognition of the interlinkages between human rights and the environment, providing a comprehensive framework that addresses issues ranging from territorial organization, human rights, economic and cultural rights, amongst others.

How are discourses against the 2030 Agenda being articulated in the Global South? Are there contextual elements that enable or impede their emergence? Recent literature, mainly from the fields of development and communication studies, has increasingly taken note of narratives in opposition of the UN 2030 Agenda and its Sustainable Development Goals (SDGs), the most prominent international framework that provides practical and

-
1. The CICIG was a limited international body, established in 2006 through an agreement between the UN and the government of Guatemala, that sought to support the Public Prosecutor’s office to investigate the existence of criminal structures within the state apparatus. The commission’s investigative work led to the revelation of the country’s largest corruption scandals and the imprisonment of former president Otto Pérez Molina and vice-president Roxana Baldetti.

actionable definitions to the concept of sustainable development first outlined in the Brundtland Report.²

This article focuses on the rhetoric of presidential candidates in two developing countries to analyze the discourses against the SDGs and the 2030 Agenda, arguably the most authoritative plan of action towards sustainable development. I focus on presidential candidates because they perform an important role during elections by providing insight into social perceptions and changing views on different issues. Candidates compete over the definition of collective problems, reflecting existing social divisions in both democratic and authoritarian contexts (Franklin, 1992; Pop-Eleches and Robertson, 2015; Elff, 2009). Elections also provide opportunities for issue entrepreneurs and political actors on the fringes to enter the mainstream by shaping the context that candidates engage with and their perceptions of the electorate (Mudde, 2014; De Vries and Hobolt, 2012; Brown *et al.*, 2023; Arzheimer, 2018).

This article builds upon the expanding literature on right-wing populism (RWP), given that most of the opposition to the SDGs and the 2030 Agenda emanates from the political right. This is particularly important when it comes to developing nations, as the global rise of RWP reflects a response from the ideological right to the crisis of neoliberal globalization (Altinors & Chrysosgelos, 2024; Hatzikidi, 2023; Baker & Quinn, 2022) and presents a particular challenge for countries in the Global South that stand best to benefit from implementing measures towards attaining sustainable development.

1. Literature Review

Over the past decade, RWP³ has been on ascendance worldwide. This has elicited countless works addressing the electoral performance of these

-
2. The Brundtland Report first introduced the concept as “Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs” (Brundtland Commission, 1987: 41).
 3. I refer to right-wing populism or populists (RWP) to describe both far-right and right-wing populist parties and movements. This deliberately broad approach aims to avoid the pitfalls of drawing stark distinctions and classifications, especially for Latin America, given the complexities of social and racial hierarchies in the region (Pereira, 2023). Populism here is

parties and movements, explaining their successes mainly as a reaction to societal change together with a deliberate appeal to sociocultural cleavages (e.g., Halikiopoulou & Vlandas, 2022; Rovira Kaltwasser, 2023). However, less attention has been dedicated to the relationship between RWP and the concept of sustainable development (Gottenhuber & Mulholland, 2020; Baker & Quinn, 2022).

1.1. Backlash, RWP and Discourses Against the 2030 Agenda

Backlash occurs as a negative reaction to policies, that elicit the organization and mobilization of opposition forces rather than coalitions supportive of the policies and broadly opt for a retrograde objective. This reaction requires a level of impact and relevance to make it into the public opinion, for which these groups tend to appeal to extraordinary or innovative tactics (Alter & Zurn, 2020; Patashnik, 2023). A consensus in the literature holds that backlash against gender equality and greater inclusiveness largely explains the ascendance of RWP (e.g., della Porta, 2020; Weeks & Allen, 2023; Anduiza & Rico, 2024; Hertner, 2021). The body of literature that has analyzed cultural cleavages as a driving element of backlash politics, however, often neglects other components, such as RWP opposition to sustainable development.

In this regard, there has been, a broader emphasis on looking at RWP's response to climate change and the environment as part of RWP rejection of 'globalism' or globalization. In the United States (US), numerous works have analyzed the Republican party's denial of climate change (Fiorino, 2022; McCright & Dunlap, 2011), the Donald Trump administration's aggressive stance in favor of resource exploitation, and the connection between Trump's environmental measures within the larger RWP ideological framework (Lockwood, 2018; Zehndorfer, 2022; Stefanoni, 2021). In Brazil, authors have

understood as a “a framework for making sense of the world” (Spanakos, 2023: 38), a “thin ideology” tied to “thicker” ideological constructs such as liberalism, socialism or fascism (Mudde & Rovira Kaltwasser, 2017: 32-35). While both right-wing populism and the concept of far-right are not the same and have different characteristics, I use them indistinctly as shorthand to facilitate the analysis. To be clear, far-right populism is characterized for its tension with democracy and its institutions, and by differentiating itself through extreme positions (Rovira Kaltwasser, 2023). Given the increasing normalization of populist far-right ideas, and the blurring of the lines between mainstream right-wing parties and their more radical peers (Mudde, 2019; Rodríguez-Teruel, 2021; Stefanoni, 2021), the concept of RWP provides a workable concept for the objectives of this article.

analyzed how local governments and civil society resisted environmental deregulation under Jair Bolsonaro by appealing to the SDGs and the 2030 Agenda framework (Do Prado *et al.*, 2021; Bastos Lima & Da Costa, 2022); other works have looked at the influence of RWP on Bolsonaro's policies (Goes de Souza & Lustosa Prado, 2023). In Europe, numerous works have looked at RWP and the environment, particularly focusing on the adoption of ecofascist ideology and anti-regulatory stances (Turner-Graham, 2019; Timofejevs, 2020; Fortchner, 2019; Knüpfer & Hoffman, 2024).

A broader emphasis on connections between RWP in the Americas and Europe has furthered the exploration of shared ideological elements, namely, climate change skepticism and rejection of environmental protection (Kaiser, 2019; Huber, 2021; Hallberg, 2020). Another strand of literature has identified a form of RWP internationalism (Orellana & Michelsen, 2019), expressed in the rejection of supranational entities, embedded into a nationalist-populist discourse that identifies international institutions as part of a global elite, extrapolating a domestic narrative to the world stage (Sanahuja & López Borián, 2020; De Sá Guimarães & Dutra de liveira, 2021; Raposo de Mello & Estre, 2023).

This articulation has led to what far-right leaders such as Vox's Santiago Abascal or Rassemblement National (RN)'s leader Marine Le Pen have dubbed "globalists" to distinguish these international elites in opposition to the concept of "patriots" used by RWP to describe themselves (Mudde, 2019: 17, 44). The idea that "Globalism exerted a religious pull over past leaders, causing them to ignore their own national interests" while "greatness is only realized, by the will and devotion of patriots" (Trump, 2019), as expressed in Trump's 2019 General Assembly speech, illustrates this view. More recently, the concept has entered Latin America, with far-right intellectual Agustín Laje claiming globalists constitute a "hyper-elite" that seeks to control the world while patriots are resisting in the name of "the people" by reclaiming sovereignty and rejecting universal values (Laje, 2024). Chilean far-right intellectual Axel Kaiser holds that the "globalist elites" are characterized by "political correctness" and their adherence to diversity, while patriots are simply proud of their nation, unfairly portrayed as xenophobes (Kaiser, 2020). In line with this framing, the rejection of the 2030 Agenda by RWP is connected to opposition to international agreements and regulations. For

example, when Agenda 21, the precursor to the 2030 Agenda, was adopted by the UN at the 1992 Conference on Environment and Development, it elicited significant backlash in the US amongst Republican Party lawmakers, that interpreted the global agreement as the consolidation of a UN-run world government, a threat to “*the American lifestyle*” and—at the most extreme interpretations—a plot to exert “population control, land use control, and education control” (Norton, 2014: 331, 332).

This follows more radical interpretations from RWP that go beyond the mere opposition to multilateralism, interpreting supranational organizations as the first step towards a “(cosmopolitan) one-world government” (Mudde, 2019). These interpretations gained traction during the COVID-19 pandemic, when conspiracy theories emerged online, linking the UN, the World Health Organization (WHO) and the 2030 Agenda as part of a plot to impose a UN global government “with hidden motivations, which differ from those declared” (Taboada-Villamarín *et al.*, 2024: 156). Various Latin American far-right leaders are increasingly embracing these conspiratorial narratives. For example, in 2019, Bolsonaro claimed that “Within the ‘objectives’ of the 2030 Agenda is the nefarious gender agenda and abortion, under the guise of ‘sexual and reproductive rights’” (Bolsonaro, 2019). El Salvador’s president Nayib Bukele claimed that “these agendas are contaminated by perverted international lobbies that don’t want the well-being of our people” (Magaña, 2024) and Argentine president Javier Milei claimed that the 2030 Agenda was “a supranational government program of socialist nature” (Milei, 2024).

While the 2030 Agenda has been adopted by 178 countries around the world, it has not translated into a dominant influence in the global stage; in large part because of its voluntary nature, countries have advanced at varying compliance levels. While several accountability mechanisms are embedded in the framework—such as reports to the UN, congress, reports by non-state actors, auditors and evaluators, amongst other measures—the degree and level of alignment with the SDGs incorporated into the National Development Plans (NDP), voluntarily submitted by states, ultimately depends on the sovereign will of each state. Far from a hegemonic policy framework, a review of global NDPs shows that many countries have failed to integrate the SDGs (Munro, 2023).

By devising the 2030 Agenda as a set of policy guidelines, the UN sought to incorporate changes in policy through non-binding instruments (soft law) that could be adopted by any institution. However, as critics have pointed out, the need for state funding to advance in the direction outlined by the international agreement was displaced by the promotion of private funding (Ocampo, 2020). This and other issues reflect the challenges and renewed calls for improving integration within states.

1.2. Integration and the 2030 Agenda

The development of the 2030 Agenda and the SDGs traces back to the Millenium Development Goals, implemented from 2000 to 2015 to end global extreme poverty (Brauer *et al.*, 2023). Given the numerous issues faced during the implementation of the MDGs (Vandemoortele, 2017), the 2030 Agenda was conceived as a multi-stakeholder endeavor, with an institutional infrastructure that sought vertical and horizontal integration, through SDG national committees made up of state and non-state actors (Brauer *et al.*, 2023; Bornemann & Weiland, 2021).

Contrary to treaties, the 2030 Agenda implemented a model best described as “governance through goals” (Biermann *et al.*, 2017), allowing flexibility and the potential for the acquired commitments to become customary international law (García-Martín, 2022). However, due to its non-binding nature, its heavy reliance in self-reporting and monitoring has led to a weak accountability regime (Karlsson-Vinkhuyzen *et al.*, 2018). This does not mean that the SDGs and the 2030 Agenda rely solely on voluntary adherence; numerous SDGs and goals come from international agreements, with their own compliance mechanisms (Saner *et al.*, 2019; Rabinovych, 2020). Yet, ultimately, the global agreement requires integration to succeed.

The document clearly outlines in its Article 13 the need for an integrative implementation, acknowledging that all the SDGs “are linked to each other and are interdependent” (UNGA, 2015). The recognition of SDG interlinkages allows policymakers to develop more effective mechanisms of institutional and joint implementation, leading to integrative strategies that engage with the private sector and the public, and collectively contribute towards impacting multiple SDGs (Colglazier, 2015; Breuer *et al.*, 2023; Nilsson & Persson, 2017).

At a horizontal level, the approach adopted by the UN was aimed at promoting these goals beyond the government-centric logic of international law, aiming to enroll the business community, academia, and society (Breuer *et al.*, 2023). While governments were ultimately the bearers of accountability, the idea behind the 2030 Agenda was to provide an all-encompassing framework for stakeholders that wanted to engage with sustainable development beyond government regulations and initiatives. A key element of the 2030 Agenda is its reliance on self-reporting by governments to measure progress towards achieving the goals set out by the agenda. By using the 231 indicators of the 2030 Agenda, the UN Statistical Commission publishes SDG reviews yearly, while countries publish Voluntary National Reviews (VNR) through which stakeholders and governments review progress being made; VNRs are then reviewed yearly at ministerial meetings (HLPF), at the UN (Beisheim, 2023).

Another component is public support. There are numerous country-specific case studies but few have measured perceptions across countries. An IPSOS study published in 2021 focusing on 28 countries found that more than half of respondents considered their governments were not doing enough to achieve the SDGs (IISD, 2021). A larger study with over 2,000 participants across 150 countries found that some of the SDGs were more polarizing, while others received less support. In particular, the SDGs 2 (zero hunger), 10 (reduction of inequalities) and 12 (responsible consumption and production) received the least amount of agreement. Meanwhile, SDGs 16 (peace, justice and strong institutions), 3 (health, mainly licenses and developing nations), 10 and 12, showed high levels of polarization (Bautista-Puig *et al.*, 2024).

Some SDGs correlate with contentious issues that RWP have centered their discourse on, such as the size and role of government, and the need to reduce inequalities. As the authors point out, in SDGs 5 (gender equality), respondents showed high levels of disagreement in relation to improving working conditions and tackling gender discrimination, while most agreed in their support for women’s rights and entrepreneurship. These results seem to indicate that cleavages across cultural issues exploited by RWP are mirrored in support for SDGs.

The 2030 Agenda and its SDGs are far from perfect: their weak accountability regime, the lack of standardized reporting, and the fact that they do not challenge issues around economic growth in a resource-limited planet, have been some of the most prominent criticisms raised by scholars (e.g., Vandemoortele, 2017; Servaes & Yusha'u, 2023). However, these criticisms, rooted in scientific knowledge and the spirit of advancing towards sustainability, contrast with discourses articulated by RWP, that attribute a sinister motive to the 2030 Agenda. Regardless of its shortcomings, the SDGs and the 2030 Agenda are considered the most authoritative reference towards sustainable development (Sachs, 2015; Weiland *et al.*, 2022).

2. Hypotheses

This article employs an experimental approach by comparing the cases of Costa Rica and Guatemala based on the premise that the 2030 Agenda's integrationist framework should lead to a legitimization of the 2030 Agenda at a societal level, creating a strong dissuasion for political actors to oppose it. However, the growing influence of RWP and the dynamics of backlash politics creates an incentive for discourses against the 2030 Agenda to emerge.

Based on the integrative framework adopted by the 2030 Agenda, we can theorize that countries with a greater level of progress and integration of the 2030 Agenda's SDGs should see a reduced electoral efficacy of RWP discourses against sustainable development, given its legitimacy amongst policymakers and a greater support from the private sector, which should reflect a greater public knowledge of these instruments (H1). This reduced efficacy would translate into presidential candidates moderating their criticisms or not opposing the 2030 Agenda or its SDGs, given that they would perceive little benefit from doing so (H2).

If H1 and H2 are to be found true, the opposite would also hold true. Namely, if the 2030 Agenda and its SDGs are not highly integrated into policymaking, this would increase the possibility of RWP discourses against the 2030 Agenda being electorally effective, and would result in more presidential candidates adopting a critical position against the 2030 Agenda and the SDGs under the perception that they will obtain electoral gains. The

lack of knowledge of the general public would make it an attractive target to incentivize polarization as a strategy, in line with RWP literature (H3).

In essence, these two premises would suggest that RWP discourses against the 2030 Agenda are more common in a low-integration context, where societal knowledge is expectedly lower. While this does not mean that high-integration contexts are exempt from backlash, criticism would not be enough to meet the threshold of public relevance, making it less electorally effective. This does not mean that integration and progress on SDG implementation works as an antidote to opposition; rather, it is more likely that independent components within the 2030 Agenda can become the focus of RWP discourses and not be associated with the agenda as a whole (“globalist agenda”). Furthermore, as the backlash politics literature shows, it is also possible for RWP to garner enough support in time to influence public opinion.

Selecting only two case studies is a significant limitation, but this article proposes the comparison as a starting point for a wider research agenda evaluating the link between RWP backlash against the 2030 Agenda and the effects of SDG integration on a societal level. The implications of this research agenda may be constructive looking towards a future post-2030 Agenda world, which will require an understanding of the underlying challenges that have hampered progress.

3. Methods and Data

This work employs a mixed methodology approach to analyze the relationship between RWP and discourses against sustainable development and the 2030 Agenda. I have selected the case studies of elections in Costa Rica (2022) and Guatemala (2023) given that both countries are in the same geographical region but show abysmally different levels of progress towards the implementation of the SDGs, providing a good comparison to test two different policy contexts in which political opposition to the SDGs and the 2030 Agenda have emerged.

To evaluate the hypothesis, candidate interviews were collected, transcribed and analyzed. To supplement the analysis, social media posts by candidates and their parties were also reviewed to contextualize. The posts and interviews ranged from October 2021 to May 2022 in the case of Costa Rica, while in the case of Guatemala, from October 2022 to August 2023. While the campaign timeline is stipulated by the legislation of each country, in both cases, given the large number of candidates, interviews began before the campaign was officially initiated.

The selection process sought to fairly reflect the issue positions of candidates during the time of the electoral campaign. To achieve a representative sample, between 2 to 5 long form interviews for each candidate were collected. Long-format interview shows were selected to provide depth and consistency, with interviews in the sample ranging from 20 to 90 minutes of duration. Both elections were decided by a run-off vote, so, for the two final contenders (Bernardo Arévalo and Sandra Torres in Guatemala, Rodrigo Chaves and José María Figueres Olsen in Costa Rica), 6 interviews were included. In total, the database accounted for 117 interviews for Guatemala, and 123 for Costa Rica.

Sources for interviews included digital as well as analog media outlets. To maintain as much consistency as possible, media outlets with national audiences were prioritized, and shows that invited different candidates were preferred, as they provided conditions to facilitate comparison. Given the dynamic nature of presidential campaigns, interviews were selected to be as representative as possible. Audio files were produced from online sources and were transcribed using Whisper AI and the resulting text for each candidate was cleaned (introductory comments, commercial breaks) and compiled in a dataset that was then explored for key search terms.

Rather than a randomized selection, the search terms “agenda 2030”, “agenda globalista”, “globalista” served as a preliminary filter to select social media posts produced by candidates or parties that referred to the SDGs or the 2030 Agenda, to identify the most relevant publications. In a second stage, social media posts were analyzed for indirect references to the 2030 Agenda. This approach allowed for a more complete picture of the discourses that

were being articulated throughout the campaign. Next, the discourses and posts from the sample were reviewed and extracts were selected for analysis.

The methodology employed does present important limitations. The use of Whisper AI to handle the large number of interviews makes the process highly time and resource consuming (in terms of hardware-processing). To simplify the process, transcriptions were not diarized. Regardless of the distortions this may cause, it is assumed that interviews are meant to reflect the ideas of candidates, and journalists’ interventions are expected to be minimal, while substantive arguments are expected from candidates.

4. Integration of the SDGs and the Presidential Elections in Costa Rica and Guatemala

The integration of the SDGs consists of different ways in which governments and other stakeholders incorporate compliance with the objectives and indicators established by the SDGs and the 2030 Agenda into their institutional action plans. As mentioned earlier, it is assumed that a greater institutionalization of the SDGs leads to social legitimacy, which reduces the opportunities for political actors to capitalize on discourses opposing sustainable development.

In 2016, Costa Rica became the first country in the world to reach a National Pact for SDGs, signed by the three branches of government, representatives of local governments, the private sector, social organizations, religious groups, and academia. In March 2017, the government of President Luis Guillermo Solís (2014-2018) created the National System of Governance and Implementation of the SDGs (Decree no. 40203), instructing all state institutions to develop actions for compliance and creating a Technical Secretariat with the same purpose. Under the leadership of the Ministry of Planification (MIDEPLAN), the SDGs were gradually incorporated into the NDP. The success of this integration is also reflected at a local level. For example, the Global Observatory on Local Democracy and Decentralization (GOLD) together with the United Cities and Local Governments (UCLG) found that local governments had a very strong level of participation in the VNR process and in national coordinating mechanisms for SDG implementation

(UCLG, 2023). Costa Rica currently holds a 72.88 SDG Index Score—developed by the UN—and ranks 59 out of 166 countries (Sachs *et al.*, 2024). These results show that Costa Rica can be characterized as a country where the SDGs and the 2030 Agenda are highly integrated into public policy.

The Guatemalan government subscribed the 2030 Agenda in 2017, under the presidency of evangelical comedian Jimmy Morales' administration (2015-2019). The SDGs have been gradually incorporated into the country's K'atun 2032 development plan (drafted in 2014), its NDP. Efforts to integrate the 2030 Agenda have been led by the Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), a dependency of the Executive that is charged with national planning. Since subscribing to the 2030 Agenda, Guatemala has made little progress in its implementation, and has failed to report data on key indicators, issuing only 4 VNRs in the 7 years since its adoption (López, 2023). In 2017, the country announced that it would focus on 70% of the SDGs for improvement (SEGEPLAN, 2017), but by 2022, the government explained at the UN that it was prioritizing only 5 SDGs (SEGEPLAN, 2022). The UNGL report cited above shows that local governments have improved in their participation with regards to national coordination mechanisms, going from a moderate to strong participation between 2019 and 2021. Paradoxically, however, local governments' participation in the VNR decreased during the same period. Guatemala holds a 59.41 SDG Index Score and ranks 128 in the world, the lowest ranking in Central America (Sachs *et al.*, 2024). In contrast with Costa Rica, Guatemala presents a low level of integration and accountability when it comes to progress in SDGs and the 2030 Agenda.

During the presidential election, in both Costa Rica and Guatemala, fragmentation proliferated, with 25 presidential candidates in Costa Rica and 21 in Guatemala (Treminio, 2022; Schwartz, 2023). At the same time, candidates in both countries were predominantly on the right of the political spectrum (Treminio, 2022; Cascante Matamoros & Muñoz Portillo, 2023; Del Cid & Padilla Vassaux, 2023). In both cases, the winning candidates did not feature among the top contenders in opinion polls, reflecting the appeal of the political outsider. In both contexts, marked by the end of the COVID-19 pandemic, the central issue was economic recovery (Treminio, 2022; Malamud & Nuñez, 2023).

Furthermore, in both cases, parties failed to present a clear differentiation in substantive terms; in Costa Rica, parties shared a general lack of proposals and the rightward consensus amongst most parties elicited a tendency towards moderation in search for “centrist” voters (Gómez *et al*, 2022; Treminio, 2022), while in Guatemala, the lack of clear ideological or programmatic proposals created a scenario where parties sought to align themselves with business elites’ agendas—their biggest campaign donors (Del Cid Castro & Padilla Vassaux, 2023).

On the other hand, perhaps the biggest difference between the two countries was that in Costa Rica a right-wing populist candidate, Rodrigo Chaves, was elected, while in Guatemala, social democrat Bernardo Arévalo won; in the case of Guatemala, the results of the first round generated an immediate reaction from the political establishment, which implemented various legal maneuvers to prevent Arévalo’s participation.

Since the Peace Accords in 1996, Guatemala’s economic elites have held a tight grip over the political landscape, and parties have accommodated to their agendas. This has created a weak democracy, dominated by “conservative political bases, connected to economic and social elites of the same kind” (Del Cid Castro & Padilla Vassaux, 2023: 175). The numerous corruption scandals that emerged since the return of democracy, have shown the connections between economic and political elites (Colom, 2023), in what Guatemalans have dubbed the “Pacto de Corruptos” (Pact of the Corrupted) (Malamud & Nuñez, 2023; Del Cid Castro & Padilla Vassaux, 2023).

The electoral campaign itself was marred by the suspension of 3 different candidates, despite all of them initially meeting the criteria to participate. It is within this context that Bernardo Arévalo of Movimiento Semilla, an academic and political outsider promising to re-incorporate key figures of the CICIG era, won a second-round vote against former First Lady Sandra Torres of the Unión Nacional por la Esperanza party (UNE).

Between both rounds of the election, and reacting to the unexpected result obtained by Arévalo, the Attorney General, Consuelo Porras, announced charges against Semilla, ordering the suspension of its registration under the pretense that false signatures were used in the process. Various parties,

led by Torres' UNE, issued a statement supporting Porras' claims and characterized the result as fraudulent. The mounting threat to democracy and the popular distrust in institutions—largely considered coopted by the “Pact of the Corrupted”⁴—led to massive demonstrations. The popular reaction, coupled with the Constitutional Court's intervention, halted Porras' efforts.

As Gallup opinion polls showed, 67% of people surveyed opposed the Attorney General's intervention, while 39% believed that she was acting out of fear of a Semilla victory because “they were not corrupt” (CID Gallup, 2023, 14, 16). Arevalo's election marks an anomaly in an increasingly authoritarian political system, articulated through different governments in conjunction with economic elites (Malamud & Nuñez, 2023). Furthermore, being one of the countries in Latin America where support for democracy is amongst the lowest, and support for authoritarianism amongst the highest (Del Cid Castro & Padilla Vassaux, 2023), the popular backlash to the Attorney's excesses contradicted most expectations (Schwartz, 2023).

In Costa Rica, the right-wing candidate Chaves, who had worked for the World Bank in Indonesia and served briefly as Treasury Minister (2019-20), presented himself as a political outsider. Employing a populist narrative and a campaign that targeted small radical groups, Chaves presented himself as coming from the lower classes and being the enemy of the ruling elites. His campaign was marked by controversy, after conservative daily *La Nación* revealed that he had incurred in sexual harassment during his time at the World Bank, a fact that he would deny until the end of the campaign, even as the newspaper provided official documents to validate the claim. The revelation led Chaves to publicly threaten to “destroy” *La Nación* and TV station *Teletica* during his rallies. Furthermore, the economist blamed most of the country's problems on “mandos medios” (mid-level bureaucrats) and promised he had the courage to take on the most pressing issues (Treminio, 2022).

4. Far from hearsay, this view resonates with the opinion of UN Commissioner on Human Rights, Volker Türk, who denounced the functioning of Guatemala's judicial system as being an example of “state capture”, where “criminal law and its processes are abused by some official actors, such as the Attorney General, to pressure and persecute those involved in defending human rights and promoting accountability” (Türk, 2024).

Chaves also benefited from former news anchor Pilar Cisneros, who was running for congress with his party. Perceived as an anti-corruption crusader for her confrontational tone, Cisneros’ fame was key to attract voters (Cascante Matamoros & Guzmán Castillo, 2022; Treminio, 2022). Furthermore, Chaves’ contender, José María Figueres Olsen, was a former president who had fled corruption charges and returned to the country after they prescribed, making him the embodiment of a corrupt elite. It did not help that he was running with the National Liberation Party (PLN), founded by his father, that historically ruled the country in alternation from 1949 to 2014.

As Cascante Matamoros and Muñoz Portillo (2023) note, the election of Chaves signals a rightward shift of the electorate, which had sympathized with right-wing populist candidates during the 2018 elections. It further cemented a geographical division between the central, urbanized, provinces, and the peripheral, rural, regions, a pattern observed since 2014 (Cascante Matamoros & Muñoz Portillo, 2023; Gómez *et al.*, 2022). Most of Chaves’ support during the runoff vote came from conservatives, who voted for the evangelical New Republic (NR) and the Social Christian Unity Party (PUSC), proof that his message resonated with voters further to the right of the political spectrum.

In both elections, the 2030 Agenda and the SDGs became a campaign issue. In the case of Costa Rica, a study published by the University of Costa Rica (UCR) analyzing parties’ manifestos to determine their alignment with the SDGs, sparked reactions that elicited the SDGs and the 2030 Agenda to become part of the discussion. In Guatemala, there was no incident that elicited the 2030 Agenda to enter public debate, which suggests that candidates introduced the issue themselves. However, it gained more prominence as the final vote approached, with influential Protestant pastors speaking against Arévalo, who they accused of being a communist threat (Rodríguez, 2023a; 2023b). This sentiment culminated in a protest organized by Otto Rotmann, owner of VEA Canal, where participants displayed banners equating the 2030 Agenda to communism and “gender ideology”, (Emisoras Unidas, 2023). As evidenced in the sample used for this article, VEA Canal actively promoted the issue of the 2030 Agenda understood as a threat, in line with RWP discourses.

5. Findings

As a preliminary finding, discourses challenging the 2030 Agenda and the SDGs were more common in Guatemala than in Costa Rica, in line with the hypothesis (H1) presented above. After reviewing interview transcripts, as can be seen in Table 1, candidates in Costa Rica did not mention the SDGs, the 2030 Agenda or referred to a “globalist agenda”. On the other hand, in Guatemala, these terms were common, with 29 mentions overall. In general, the relevance of sustainable development as a concept, the 2030 Agenda and SDGs during the electoral campaign was very low.

Table 1: Mentions During Interviews of Selected Search Terms

Country	2030 Agenda or SDGs	United Nations or UN	Sustainable development or sustainability	Globalist or globalist agenda
Costa Rica	0	0	5	0
Guatemala	18	33	6	8

While long-form interviews allow candidates to develop their ideas without many constraints, the interviews are guided by the interviewer, which may add bias to the overall thematic composition. This was certainly the case with interviews conducted by VEA Canal that actively promoted candidates refer to the 2030 Agenda, while presenters themselves made charged statements on the matter.

Social media publications were also surveyed to compare and analyze. In the case of social media posts, discussions on sustainable development or sustainability were excluded. The pattern observed coincides with the results from the interviews; more candidates referred to the key search terms in Guatemala than in Costa Rica.

Table 2: Mentions in Social Media Posts of Selected Search Terms

Country	2030 Agenda or SDGs	United Nations or UN	Globalist or globalist agenda
Costa Rica	2	2	1
Guatemala	11	1	3

It is important to mention that the predominant tone observed in the sample are negative, even though there are some notable exceptions we will discuss later. Given the small number of mentions in general for both countries, a more focused analysis allows us to build upon the characteristics of these discourses, while at the same time placing them within the larger framework.

From the literature review and the samples, three main discourses can be identified: (1) a nationalist discourse which rejects the 2030 Agenda on the premise that it is a foreign imposition, (2) indirect association to other issues that are perceived to be linked to sustainable development, and (3) a conspiratorial narrative that proposes the 2030 Agenda has hidden ends representing a threat to the nation.

Table 3: Discourse Typology of Rejection Towards the 2030 Agenda

Nationalist	Indirect	Conspiratorial
Rejection of international institutions in defense of national sovereignty and/ or the will of the people (citizens).	Rejection based on the linkage to other issues that may or may not be related to sustainable development.	Rejection based on alleged obscure ends that are not manifest in the international agreement.

These discourse typologies can be observed in both countries and are consistent with the literature on RWP. Notably, most instances involve two typologies being articulated at once. A key difference observed is that, in the case of Costa Rica, mentions are indirectly connected to other issues, while in Guatemala, candidates openly challenged the 2030 Agenda. Two social media posts for the case of Costa Rica help illustrate this pattern.

The first, a post by candidate Sergio Mena Díaz (fig. 1), shows the articulation of a nationalist discourse, but it is not connected to a particular issue; instead, Mena was referring to the aftermath of the COVID-19 pandemic. While there is not much substance in the publication, it implies that national “sectors” are being left out of “imposed agendas” in a clear example of the nationalist typology.

Figure 1: Facebook Publication by Candidate Sergio Mena Díaz (Costa Rica)



Text: Costa Rica has the capacity to recover with its own agenda, a national one, taking into account all productive and social sectors of the country. Image: A resounding NO to the impositions of globalist agendas.

Source: Sergio Mena's official Facebook page.

Another Costa Rican candidate that engaged in challenging the 2030 Agenda was the Liberal Union Party's (PUL) Federico Malavassi. However, the party and Malavassi did so only after the study published by the UCR. This elicited a series of attacks by Malavassi and his party against the university, which the candidate was accused of working with the UN to impose a new president (Herrera, 2022). In this case, criticism was centered mostly against the UCR and avoided referring to the 2030 Agenda; however, in one of their most popular publications (fig. 2), the party implied that the 2030 Agenda was linked to communism, and opposing it was a sign of rebellion.

Figure 2: Facebook Publication by Liberal Union Party (Costa Rica)



Text: Yes, very proud. It's time to be courageous and swim against the tide. Vote for Union Liberal. Your vote is rebellion. Image: [left] Your party is not aligned with the 2030 Agenda!! [right] Yes, and I am proud of that.

Source: PUL official Facebook page.

While both Mena and Malavassi were outliers and received a very low level of support (0.56% and 0.32% respectively), their discourses show the emergence of a common narrative already documented in RWP literature that is being adopted in the context of Costa Rica. As these examples show frontal challenges, a more subtle statement by candidate Rodrigo Chaves also reflects attempts at shifting the historic importance that the county has allocated to sustainable development; during a forum with business leaders (not included in the sample), Chaves was asked twice for his opinion on the SDGs, to which he replied that “those are not urgent matters” (cited in Córdova González, 2022). This dismissal reflects the allowances that emerge as other actors test the boundaries of mainstream consensus.

In Guatemala, discourses engaged much more directly with the 2030 Agenda, but tended to blend all three discourse typologies at once. The international agreement was portrayed as a gateway to other social and cultural anxieties, such as sexual diversity and COVID-related conspiracies, clearly presented as a threat that clustered a wide array of subplots.

For example, in an interview in Radio Infinita (19/07/2023), Sandra Torres (UNE), illustrates this melding of discourse typologies:

There's a great difference between what we represent and what the lawmaker Arévalo represents [...] our political project defends life from its conception, the protection of the family—which is very important—and I would tell people that they don't have to fear us. We want to protect and support the family, protect the children from ideologies that come from imposed agendas, such as the 2030 Agenda that the Semilla Party endorses, which is a huge difference. And [we are committed] to the protection of principles and values which is very important. We live in a very conservative society, and we want that peace of mind.

Here, Torres implies the 2030 Agenda is harmful especially to children and families and refers vaguely to imposed ideologies. This is a clear articulation that connects with the concept of “gender ideology” which demonizes sexual education, and the rights of women and sexually diverse minorities. The notion that Guatemala is a very conservative society and should stay that way appeals to a nationalist-populist framework that revendicates the status-quo, linking it to a national identity confronted by the threat of change.

Far from exceptional, Torres' discursive blend can also be seen in other candidates. For example, Armando Castillo from the Evangelical party Visión con Valores (VIVA), makes a clear connection between the notion of “gender ideology” and a global government conspiracy during an interview with VEA Canal (23/11/2022) in which he expresses his view on the 2030 Agenda:

I always heard and read about the end times, that there would be one world government, and that all nations would listen to a global government. I used to ask myself, how can that be? Because nations preserve, protect, their independence, their autonomy [...] that day [the start of the COVID-19

pandemic], I realized that it was possible. For six months, the world was governed from an office [in reference to WHO]. They didn’t need to use cannons or invade nations [...] globalism is a global strategy that pretends just that. Governing the whole world as they are doing it [...]. They want to take God’s place to decide who lives and dies, and they are doing it through four strategies [...] abortion that aims at those that have not yet been born [...] gender ideology against children already born [...] same-sex marriage that aims at youth in reproductive age so that men and men, women and women, coexist but don’t reproduce, and the fourth, that we just went through, the pandemic aimed at the elderly.

As can be seen, Castillo links the 2030 Agenda to so-called globalism, itself connected to the COVID-19 pandemic and sexual diversity. To rationalize these seemingly unrelated issues, he builds upon the idea of a global government which is focused on population control. This narrative allows the candidate to appeal to nationalism, indirect issues and conspiracies, with an internal coherence that creates a multifaceted threat. This complex configuration seems to mirror a multi-layered response to the various issues that the 2030 Agenda addresses.

Another example of this linkage between the 2030 Agenda and “gender ideology” is articulated by candidate Luis Lam, who was Guatemala’s representative at the UN during the Giammatei administration. Lam explained in an interview with the digital news portal *Perspectivas* (12/10/2022) that:

As you know, the epicenter [of the COVID-19 pandemic] was the city of New York, where the UN is located [...] in that setting I understood the risks of a global agenda being created in a geopolitical context that destroys societies in its principles and values. I talk specifically about the promotion of globalism, abortion as a human right for women, and gender ideology.

Here, again, Lam explicitly ties “gender ideology” to globalism, seen as a threat to the nation. The nationalist component of the discourse links the nation with a shared set of “principles and values” that are part of the national identity. Rather than a nativism based on citizenship or a nostalgic interpretation of history, here there is a notion of spiritual citizenship that constitutes the core of the national identity, a form of spiritual nationalism.

This spiritual nationalist ethos, for example, was also echoed by candidate Zury Ríos of the Valor-Unionista coalition, during an interview with Canal Antigua (22/05/2023): “We don’t want a 2030 Agenda, we want an agenda by Guatemala for Guatemala, that respects our basic constitutional principles, our values and what we want to make in this country.”

But even more moderate right-wing figures, such as candidate Edmond Mulet—himself a former UN Special Representative—employed this framework to distance himself from the 2030 Agenda. In an interview at VEA Canal (22/06/2023), Mulet explained that:

I am, above all, a person who fears God, I believe in life, in the family, and I have shown it [...]. Those are my principles, my values [...] if you read Zury Rios’ Valor (party) manifesto, they completely adhere to the 2030 Agenda [...] we have our own agenda which is Guatemalan, we have the development plan CATUN 33, developed by Guatemalans for Guatemala, and that’s the route we will follow [...] and the globalist agenda, Karina, you asked, that’s marriage, marriage should be between a man and a woman as it is established in our Constitution[...]. We respect our Constitution and the law, and these are also our fundamental principles.

In Mulet’s response, again, the notion of Guatemalans solving their own problems with “principles and values” rooted in a “fear of God” appeals to a revindication of the spiritual nationalist ethos, but more importantly, an association between the external other and the intention to change this spiritual component through “gender ideology”, essentially, appeals to both cultural and moral cleavages.

Far from outliers, Torres (UNE) won the first-round vote, while Mulet came in third, Castillo fourth, and Ríos fifth. Notably, Arévalo, who eventually won the election, did not challenge the 2030 Agenda and tried to clarify the benefits of the international agreement. Of course, the 2030 Agenda and sustainable development were not key issues for candidates (nor voters), as reflected in the very low mentions in comparison with the sample size. However, most parties perceived an electoral opportunity in challenging the 2030 Agenda and its components.

Conclusion and Discussion

This article has shown how new patterns are emerging in the articulation of discourses against the 2030 Agenda. By looking at interviews and social media posts from presidential candidates and parties in both Costa Rica and Guatemala, this article shows that discourses against the 2030 Agenda are being articulated in conjunction with nationalist motives, interlinked cultural issues and conspiracy theories. A key finding presented here is the increasing sexualization of the 2030 Agenda, which seems to respond to cultural cleavages that have been more effective electorally in Latin America (Smith & Boas, 2023).

Another key finding is the linkage between a form of spiritual nationalism rooted in the notion of shared “principles and values” as a response to the 2030 Agenda. As shown above, the fact that even moderate candidates adopted this framework in Guatemala illustrates the strength that such a discursive articulation is exerting on the political system.

Beyond a nationalist narrative in response to external impositions that Falkner (2021) and Mudde (2019) identify, the melding of the 2030 Agenda with the demonization of human rights, sexual diversity and greater inclusion shows a stronger proximity to the conspiracies (Taboada-Villamarín *et al.*, 2024; Raposo de Melo & Estre, 2023) rather than a “neo-patriotic” sentiment (Sanahuja & López Burian, 2020). This exploratory survey of candidates’ interviews and posts reflect the need for more research on new narratives and the evolution of RWP discourses.

From the results above, we can see that H1, H2 and H3 hold, but the causal relation is too weak to be considered a definitive confirmation of these hypotheses. More case studies are needed to rule out particularities of the Costa Rican and Guatemalan contexts, and other variables should be taken into consideration, such as the existence of education programs to promote human rights or public perceptions on the 2030 Agenda and the SDGs focused on Latin American countries. While this article by no means provides a definitive theorization, it does provide the grounds for a wider research agenda that incorporates more case studies and variables, to evaluate the societal implications of this important milestone on international sustainable development.

THE AUTHOR

Gustavo Fuchs

Gustavo Fuchs is a PhD candidate at the University of Texas at Austin. He's an affiliated researcher at the Center for Global Change and Media (Moody College of Communications, UT Austin) and holds a master's degree in communication from FLACSO Ecuador, and an LLM in International Law from the University of Nottingham.

BIBLIOGRAPHY

- Alter, K. J. & Zurn, M. (2020). Conceptualising Backlash Politics: Introduction to a Special Issue on Backlash Politics in Comparison. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 563-584.
- Altinors, G. & Chrysosgelos, A. (2024). Beyond Populism and into the State: The Political Economy of National-Conservatism. *The British Journal of Politics and International Relations*, 26(4), 995-1014.
- Anduiza, E., & Rico, G. (2024). Sexism and the Far-Right Vote: The Individual Dynamics of Gender Backlash. *American Journal of Political Science*, 68(2), 478-493.
- Arzheimer, K. (2018). Explaining the Electoral Support for the Radical Right. In Rydgren, J. (Ed.). *The Oxford Handbook of the Radical Right*. Oxford University Press.
- Baker, S., & Quinn, M. J. (2022). Populism, Austerity and Governance for Sustainable Development in Troubled Times: Introduction to Special Issue. *Sustainability*, 14(6). <https://doi.org/10.3390/su14063271>
- Bastos Lima, M.G., & Da Costa, K. (2021). *Quo vadis, Brazil?* Environmental Malgovernance under Bolsonaro and the Ambiguous Role of the Sustainable Development Goals. *Bulletin of Latin American Research*, 41(4), 508-524.
- Bautista-Puig, N., Barreiro-Gen, M., Statulevičiūtė, G., et al. (2024). Unraveling Public Perceptions of the Sustainable Development Goals for better Policy Implementation. *Science of the Total Environment*, 912. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2023.169114>
- Beisheim, M. (2023). Politics Matters! Expert Assessments of the SDG's Political Significance in Selected Countries. In Beisheim, M. (Ed.). *Country-Level Politics around the SDGs: Analysing Political Will as a Critical Element of the Mid-Term Review of the 2030 Agenda and the SDGs*. German Institute for International and Security Affairs.
- Biermann, F., Kanie, N. & Kim, R. E. (2017). Global Governance by Goal-Setting: The Novel Approach of the UN Sustainable Development Goals. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 26-27, 26-31.
- Bolsonaro, J. (2019, December 31). Dentre as “metas” da agenda 2030, estão a nefasta ideologia de gênero e o aborto, sob o disfarce de “direitos sexuais e reprodutivos” [Image attached] [Post]. X. <https://x.com/jairbolsonaro/status/1212069238271291392>
- Bornemann, B., & Weiland, S. (2021). The UN 2030 Agenda and the Quest for Policy Integration: A Literature Review. *Politics and Governance*, 9(1), 96-107.
- Breuer, A., Leininger, J., Malerba, D., & Tosun, J. (2023). Integrated Policymaking: Institutional Designs for Implementing the Sustainable Development Goals (SDGs). *World Development*, 170, 106317. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106317>
- Brown, K., Mondon, A. & Winter, A. (2023). The Far Right, the Mainstream and Mainstreaming: Towards a Heuristic Framework. *Journal of Political Ideologies*, 28(2), 162-179.

- Brundtland Commission /World Commission on Environment and Development (1987). *Our Common Future*. Oxford University Press.
- Cascante Matamoros, M. J., & Guzmán Castillo, J. (2022). Reconfiguraciones políticas en Costa Rica. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/reconfiguraciones-politicas-en-costa-rica/>
- Cascante Matamoros, M. J., & Muñoz Portillo, J.M. (2023). Costa Rica: el multipartidismo y su efecto en el crecimiento de discursos populistas. In Casullo, M. E., & Brown Araúz, H. (Eds.). *El populismo en América Central: La pieza que falta para comprender un fenómeno global*. Siglo XXI.
- CID Gallup (2023). Segunda Encuesta Nacional, Elecciones 2023-Segunda Vuelta. *Fundación Libertad y Desarrollo*. <https://www.fundacionlibertad.com/articulo/segunda-encuesta-segunda-vuelta-electoral-16-de-agosto-de-2023>
- Colglazier, W. (2015). Sustainable Development Agenda: 2030. *Science*, 349(6252), 1048-1050.
- Colom, A. (2021). *Disidencia y Disciplina: Cómo las élites tradicionales sofocan el disenso y qué sigue ahora*. FyG Editores.
- Córdova González, J. D. (2022). Rodrigo Chaves dice que Objetivos de Desarrollo Sostenible no son urgentes para Costa Rica. *La Nación*. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/rodrigo-chaves-dice-que-objetivos-de-desarrollo/UDDHISLUXZD3VBW5Z5RU-ZOKCEY/story>
- De Sá Guimarães, Feliciano, & Irma Dutra De Oliveira E Silva (2021). Far-Right Populism and Foreign Policy Identity: Jair Bolsonaro's Ultra-Conservatism and the New Politics of Alignment. *International Affairs*, 97(2), 345-363.
- De Vries, C. E., & Hobolt, S. B. (2012). When Dimensions Collide: The Electoral Success of Issue Entrepreneurs. *European Union Politics*, 13(2), 246-268.
- Del Cid Castro, J., & Padilla Vassaux, L. (2023). Guatemala: los sesgos populistas permanentes en la franquicia democrática. In: Casullo, M. E., & Brown Araúz, H. (Eds.). *El populismo en América Central: La pieza que falta para comprender un fenómeno global*. Siglo XXI.
- Della Porta, D. (2020). Conceptualising Backlash Movements: A (Patch-Worked) Perspective from Social Movement Studies. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 58-597.
- Do Prado, D. F. M., Junqueira, C. G. B., & Mauad, A. C. E. (2021). Ativismo subnacional e conflitos no governo de Jair Bolsonaro: uma análise das ações dos estados brasileiros na agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em 2019. *Estudos Internacionais*, 9(3), 114-132.
- Elff, M. (2009). Social Divisions, Party Positions, and Electoral Behaviour. *Electoral Studies*, 28, 297-308.
- Falkner, R. (2021). *Environmentalism and Global International Society*. Cambridge University Press.

- Fiorino, D. J. (2022). Climate Change and Right-Wing Populism in the United States. *Environmental Politics*, 31(5), 801-819.
- Fortchner, B. (2019). Looking Back, Looking Forward: Some Preliminary Conclusions on the Far Right and its Natural Environment(s). In Fortchner, B. (Ed.). *The Far-Right and the Environment: Politics, Discourse and Communication*. Routledge.
- García-Martín, L. (2022). Agenda 2030 and Sustainable Development some Reflections on Its Legal Nature and Implementation on International Law for States and Business. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 11(2), 126-142.
- Giammattei, A. (2019, August 3). “Compromiso 33: En nuestro gobierno la integración de la familia será respetada y también la vida desde su concepción. #VamosJuntosXGuate” [Video attached] [Post]. Partido Vamos [Facebook page]. <https://www.facebook.com/watch/?v=490220385076213>.
- Goes de Souza, M. S., & Lustosa Prado, Y. M. (2023). O impacto da Nova Direita na política ambiental da Amazônia durante o governo Bolsonaro: consequências e perspectivas futuras. *Conexões Internacionais*, 4(2), 37-52.
- Gómez, S., Aguilar Gómez, C., & Chacón Mendoza, D. (2022). *Elecciones 2022 e identidades políticas en Costa Rica*. Programa Estado de la Nación.
- Gottenhuber, S., and Mulholland, E. (2020). Implementing the Sustainable Development Goals in Times of Rising Right-Wing Populism in Europe. *Sustainability (Switzerland)*, 12(20), 1-14. <https://doi.org/10.3390/su12208465>
- Halikiopoulou, D., & Vlandas, T. (2022). *Understanding Right-Wing Populism and What to Do about It*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Hallberg, K. (2020). Is Right-Wing Populism Compatible with Green Objectives?. In Rad, S. T., Fröhlich, S. F. R. & Vasiljeva, K. (Eds.). *Global Crossroads: Rethinking Dominant Orders in Our Contested World*. IJOPEC Publications.
- Hatzikidi, K. (2023). Populisms in Power: Plural and Ambiguous. In Pereira, A. W. (Ed.). *Right-Wing Populism in Latin America and Beyond*. Routledge.
- Herrera, W. (2022). “Se los he dicho, nos quieren elegir presidente, lo de la UCR es impresentable”: Malavassi. *La República*. <https://www.larepublica.net/noticia/se-los-he-dicho-nos-quieren-elegir-presidente-lo-de-la-ucr-es-impresentable-malavassi>
- Hertner, I. (2021). Gendering European Politics: A story of Progress and Backlash. *Journal of European Integration*, 43(4), 511-517.
- Huber, R. A. (2021). Populism and Climate Change: A Match Made in Heaven?. In Heinisch, R., Holtz-Bacha, C., & Mazzoleni, O. (Eds.). *Political Populism: Handbook of Concepts, Questions and Strategies of Research*. Nomos Handbook.

- IISD (2021). Public Opinion Survey Ranks Global Priorities for SDGs. *IISD SDG Knowledge Hub*. <https://sdg.iisd.org/news/public-opinion-survey-ranks-global-priorities-for-sdgs/>
- Kaiser, J. (2019). In the Heartland of Climate Scepticism: A Hyperlink Network Analysis of German Climate Sceptics and the US Right Wing. In Forchtner, B. (Ed.). *The Far-Right and the Environment*. Routledge.
- Kaiser, A. (2020). *La Neo-Inquisición: Persecución, censura y decadencia cultural en el siglo XXI*. Ediciones El Mercurio.
- Karlsson-Vinkhuyzen, S., Dahl, A.L., & Persson, Å. (2018). The Emerging Accountability Regimes for the Sustainable Development Goals and Policy Integration: Friend or Foe?. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 36(8): 1371-1390.
- Knüpfer, C., & Hoffmann, M. (2024). Countering the "Climate Cult"—Framing Cascades in Far-Right Digital Networks. *Political Communication*, 42(1), 85-107.
- Laje, A. (2024). *Globalismo: Ingeniería social y control total en el siglo XXI*. Harper Enfoque.
- Lockwood, M. (2018). Right-Wing Populism and the Climate Change Agenda: Exploring the Linkages. *Environmental Politics*, 27(4), 712-732.
- López, K. R. (2023). Agenda 2030: un discurso engañoso empaña los objetivos para la erradicación de la pobreza. *Plaza Pública*. https://www.plazapublica.com.gt/aclaracion/informacion/agenda-2030-un-discurso-enganoso-empana-los-objetivos-para-la-erradicacion-de-__cf_chl_tk=fp97PxH.JJ79MSZVT-51L9FL3NWFJdXE8eSBqY-VZ77FI-1726167377-0.0.1.1-4778
- Magaña, Y. (2024). ¿Qué dijo Bukele sobre la agenda 2030 y las organizaciones internacionales?. *El Mundo*. <https://diario.elmundo.sv/politica/que-dijo-bukele-sobre-la-agenda-2030-y-las-organizaciones-internacionales>
- Malamud, C., & Nuñez, R. (2023). *Elecciones en Guatemala: el sistema se resiste pese al ascenso del voto de castigo y anti-élite*. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/elecciones-en-guatemala-el-sistema-se-resiste-pese-al-ascenso-del-voto-de-castigo-y-anti-elite/>
- McCright, A. M., & Dunlap, R. E. (2011). The Politicization of Climate Change and Polarization in the American Public's Views of Global Warming, 2001-2010. *The Sociological Quarterly*, 52, 155-194.
- Milei, J. (2024). "Palabras del Presidente de la Nación Javier Milei, en el debate general, del 79 Período de Sesiones, de la Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos." *Casa Rosada*. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50676-palabras-del-presidente-de-la-nacion-javier-milei-en-el-debate-general-del-79-periodo-de-sesiones-de-la-asamblea-general-de-naciones-unidas-nueva-york-estados-unidos>.
- Mudde, C. & Rovira Kaltwasser, C (2017). *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford University Press.

- Mudde, C. (2019). *The Far Right Today*. Polity Press.
- Mudde, C. (2014). The Far Right and the European Elections. *Current History*, 113 (761), 98-103.
- Munro L. (2023). Are the SDGs a Hegemonic Global Policy Agenda? Evidence from National Development Plans. *Revue internationale des études du développement*, 253, 33-61.
- Nilsson, M. & Persson, Å. (2017). Policy Note: Lessons from Environmental Policy Integration for the Implementation of the 2030 Agenda. *Environmental Science & Policy*, 78, 36-39.
- Norton, R. (2014). Agenda 21 and Its Discontents: Is Sustainable Development a Global Imperative or Globalizing Conspiracy?. *Urban Lawyer*, 46(2), 325-360.
- Ocampo, J. A. (2020). The UN and Development. In Browne, S., & Weiss, T. G. (Eds.). *Routledge Handbook on the UN and Development*. Routledge.
- Orellana, P., & Michelsen, N. (2019) Reactionary Internationalism: The Philosophy of the New Right. *Review of International Studies*, 45(5), 748-767.
- Patashnik, E. M. (2023). *Countermobilization: Policy Feedback and Backlash in a Polarized Age*. The University of Chicago Press.
- Pereira, A. W. (2023). Introduction. In Pereira, A. W. (Ed.). *Right-Wing Populism in Latin America and Beyond*. Routledge.
- Pop-Eleches, G., & Robertson, G. B. (2015). Information, Elections, and Political Change. *Comparative Politics*, 47(4), 459-478.
- Rabinovych, M. (2020). The Legal Status and Effects of the Agenda 2030 within the EU Legal Order. *Journal of Contemporary European Research*, 16(2), 182-199.
- Raposo de Mello, A. C., & Estre, F. (2023). Populism and Anti-Globalism on Twitter: Similarities of Conspiratorial Discourse and Content Diffusion on Social Networks in Brazil, Spain, Latin America, and Italy. In Pereira, A. W. (Ed.). *Right-Wing Populism in Latin America and Beyond*. Routledge.
- Rodríguez, S. (2023a). La campaña negra contra Arévalo que se predica desde los púlpitos evangélicos. *Prensa Comunitaria*. <https://prensacomunitaria.org/2023/08/la-campana-negra-contra-arevalo-que-se-predica-desde-los-pulpitos-evangelicos>
- Rodríguez, S. (2023b). Los pastores amigos del Presidente y de Sandra Torres. *Prensa Comunitaria*. <https://prensacomunitaria.org/2023/08/los-pastores-amigos-del-presidente-y-de-sandra-torres>
- Rodríguez-Teruel, J. (2021). Polarisation and Electoral Realignment: The Case of the Right-Wing Parties in Spain. In Bosco, A. & Verney, S. (Eds.). *South European Society and Politics*, 25(4), 381-410. <https://doi.org/10.1080/13608746.2021.1901386>
- Rovira Kaltwasser, C. (2023). *La ultraderecha en América Latina: definiciones y explicaciones*. Friederich Ebert Stiftung.

- Sachs, J. D. (2015). *The Age of Sustainable Development*. Columbia University Press.
- Sachs, J.D., Lafortune, G. & Fuller, G. (2024). *The SDGs and the UN Summit of the Future: Sustainable Development Report 2024*. Dublin University Press.
- Sáenz de Tejada, R. (2022). Guatemala: ¿del Estado capturado al Estado plurinacional?. *Nueva Sociedad*, 300, 88-100.
- Sanahuja, J. A., & López Burian, C. (2020). Las derechas Neopatriotas en América Latina: Contestación Al Orden Liberal Internacional. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 126, 41-64.
- Saner, R., Yiu, L., & Kingombe, C. (2019). The 2030 Agenda Compared with Six Related International Agreements: Valuable Resources for SDG Implementation. *Sustainability Science*, 14, 1685-1716. <https://doi.org/10.1007/s11625-019-00655-2>
- Schwartz, R. A. (2023). Guatemala 2023: From Authoritarian Deepening to Democratic Resurgence. *Revista de Ciencias Políticas*, 1-24. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2024005000105>
- Servaes, J. & Yusha'u, M. J. (2023). Introduction: The Need for an 18th Sustainable Development Goal - Communication for All. In Servaes, J. & Yusha'u, M. J. (Eds.). *SDG18 Communication for All, Volume 1: The Missing Link between SDGs and Global Agendas*. Palgrave MacMillan.
- Smith, A.E. & Boas, T. (2023). Religion, Sexuality Politics, and the Transformation of Latin American Electorates. *British Journal of Political Science*, 54, 816-835.
- Spanakos, A. (2023). Popular Sovereignty, Institutionalality, and the Dilemmas of Democratizing Democracy. In Pereira, A. W. (Ed.). *Right-Wing Populism in Latin America and Beyond*. Routledge.
- Stefanoni, P. (2021). *¿La rebeldía se volvió de derecha?*. Siglo XXI.
- Taboada-Villamarín, A., Romero-Reche, A., & Torres-Albero, C. (2024). "Gateway Conspiracy": La desconfianza en la pandemia por COVID-19 como puerta de entrada a teorías de la conspiración. *Revista Española De Investigaciones Sociológicas*, 188: 145-164.
- Timofejevs, P. F. (2020). The Environment and Populist Radical Right in Eastern Europe: The Case of National Alliance 2010-2018. *Sustainability*, 12, 8092. <https://doi.org/10.3390/su12198092>
- Treminio, I. (2022). Elecciones presidenciales y legislativas, Costa Rica 2022. *Análisis Carolina*, 5, 1-14. https://doi.org/10.33960/AC_05.2022
- Türk, V. (2024). *Human Rights are our Mainstay Against Unbridled Power*. Office of the High Commissioner for Human Rights. <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2024/09/human-rights-are-our-mainstay-against-unbridled-power>
- Turner-Graham, E. (2019). "Protecting our green and pleasant land": UKIP, the BNP and a history of green ideology on Britain's far right. In Fortchner, B. (Ed.). *The Far-Right and the Environment: Politics, Discourse and Communication*. Routledge.

- UCLG (United Cities and Local Governments) (2023). *Country Profiles on SDG localization: Local and regional Governments Stepping forward for Achieving the 2030 Agenda*. UCLG.
- UNGA (United Nations General Assembly) (2015). *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. UN Doc. No. A/RES/70/1.
- Vandemoortele, J. (2017). From MDGs to SDGs: Critical Reflections on Global targets and their Measurement. In van Bergeijk, P. A. G., & van der Hoeven, R. (Eds.). *Sustainable Development Goals and Income Inequality*. Edward Elgar Publishing.
- Weeks, A. C., & Allen, P. (2023). Backlash against “Identity Politics”: Far Right Success and Mainstream Party Attention to Identity Groups. *Politics, Groups, and Identities*, 11(5), 935-953.
- Zehndorfer, E. (2022). The Weaponisation of Climate Change: Environmental Leadership in the Age of Trump. In Taylor, A. (Ed.). *Rethinking Leadership for a Green World*. Routledge.

Dismantling Brazil's Social Policies and Participatory Governance: Actors, Strategies and Resilience

Denise do Carmo Direito

ABSTRACT

The National Council of Social Assistance (NCSA) plays a central role in the decision-making process of Brazilian social assistance policy. This deliberative forum includes a balanced composition of state and non-state representatives. To understand how the dismantling process occurred within this participative mechanism, a series of interconnected studies were conducted to analyze this process, examining the actors involved and their strategies to either reinforce or resist policy change. The primary methodologies employed included interviews and documentary analysis. The findings suggest that, in policies governed by multi-stakeholder deliberative mechanisms, dismantling will remain partial unless the composition and perspectives of the state and non-state actors involved in the process are significantly altered.

KEYWORDS

dismantling, social assistance policy, deliberative mechanism, state and non-state actors, resistance to dismantling

Démantèlement des politiques sociales au Brésil et gouvernance participative : acteurs, stratégies et résilience

RÉSUMÉ

Le Conseil national de l'assistance sociale (CNAS) joue un rôle central dans le processus de prise de décision de la politique d'assistance sociale au Brésil. Ce forum délibératif comprend une composition équilibrée et équitable de représentants étatiques et non étatiques. Afin de comprendre comment le processus de démantèlement s'est déroulé au sein de ce mécanisme participatif, une série d'études interconnectées ont été menées, en examinant les acteurs impliqués ainsi que leurs stratégies visant soit à renforcer, soit à résister aux changements de politique. Les principales méthodologies employées incluant des entretiens et une analyse documentaire. Les résultats suggèrent que, au-delà des décisions gouvernementales, dans les politiques régies par des mécanismes délibératifs multipartites, le démantèlement restera partiel, à moins que la composition et les perspectives des acteurs étatiques et non étatiques impliqués dans le processus ne soient profondément modifiées.

MOTS-CLÉS

démantèlement, politique d'assistance sociale, mécanisme délibératif, acteurs étatiques et non étatiques, résistance au démantèlement

Desmantelamiento de las políticas sociales y gobernanza participativa en Brasil: actores, estrategias y resiliencia

RESUMEN

El Consejo Nacional de Asistencia Social (CNAS) desempeña un papel central en el proceso de toma de decisiones de la política de asistencia social brasileña. Este foro deliberativo incluye una composición equilibrada de representantes estatales y no estatales. Para comprender cómo se produjo el proceso de desmantelamiento dentro de este mecanismo participativo, se llevó a cabo una serie de estudios interconectados para analizar el proceso, examinando los actores involucrados y sus estrategias para reforzar o resistir el cambio de política. Las principales metodologías empleadas incluyeron entrevistas y análisis documental. Los resultados sugieren que, en las políticas regidas por mecanismos deliberativos de múltiples partes interesadas, el desmantelamiento seguirá siendo parcial a menos que se modifiquen significativamente la composición y las perspectivas de los actores estatales y no estatales que participan en el proceso.

PALABRAS CLAVE

desmantelamiento, política de asistencia social, mecanismo deliberativo, actores estatales y no estatales, resistencia al desmantelamiento

Introduction

After more than twenty year of military dictatorship—from 1964 to 1985—Brazil transitioned back to civilian government and democracy, re-instating regular free elections. Since then, power has alternated among governments with diverse political perspectives, including center, left and right-wing leaderships. As expected, institutional political changes cause changes in government action, that is, in public policies.

A key moment in shaping public policy was the promulgation of the Federal Constitution in 1988, which laid the foundation for building a welfare state. Since then, the development of Brazil's social protection system has been an ongoing process. However, as history is not linear, it has been marked by periods of significant progress as well as stagnation or even regression.

Nearly 38 years after its enactment, Brazil has developed a robust social protection system known as Unified Social Assistance System (Sistema Unico de Assistência Social—SUAS). This initiative includes the biggest income transfer program in the word, Programa Bolsa Família, which in February 2024 paid benefits to approximately 20 million families, encompassing 55 million people. Beyond this, more than 8,000 social assistance units have been established throughout Brazil's 5,500 municipalities. These specialized service centers provide critical social assistance services to mitigate vulnerability or social risk, such as neglect, abandonment, threats, mistreatment and social discrimination—including food insecurity, among other challenges. In 2023, these units served 45 million individuals.¹

Another milestone in the history of social assistance policy is the year 2003, which marks the rise of a center-left coalition to the federal government, led by the Workers' Party (Partido dos Trabalhadores—PT). The government implemented an alignment of budgetary and procedural priorities to build a management model grounded in participatory governance, emphasizing that the citizen is not only the recipient of the policy, but also an active participant in its formulation.

1. <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>

Social participation became a central aspect of policy development. Although already enshrined in the 1988 Constitution, it is during this period that the construction of mechanisms for active participation will be prioritized. As a practical result the National Social Assistance Policy (PNAS) and the Unified Social Assistance System (SUAS) were established and the National Social Assistance Fund (FNAS) was created. This mechanism enabled the provision of social assistance services across the entire country, ensuring state-managed delivery with dedicated infrastructure, specialized teams, and regulatory instruments. This period also saw the launch of the Bolsa Família Program, further strengthening the social protection network. In summary, these developments shaped the social assistance policy as it exists today.

Composition and Responsibilities of the National Council of Social Assistance (NCSA)

The NCSA is a deliberative and social control mechanism of Brazil's Social Assistance policy. Its main responsibilities are:

- Approve and oversee the National Social Assistance Policy (PNAS), ensuring compliance with its guidelines.
- Monitor the execution of National Social Assistance Fund (FNAS).
- Establish general regulations for the organization and operation of the Unified Social Assistance System (SUAS).
- Track and evaluate the management of social assistance programs Nationwide.
- Ensure civil society participation in the formulation and oversight of social policies.
- Issue resolutions and recommendations regarding the functioning of social assistance policies in Brazil.

The NCSA is composed of **18 full members** and their respective alternates, with a balanced representation between government and civil society, as detailed below:

9 Government Representatives

- Appointed by the federal government, including ministries related to social assistance, human rights, health, education, and other relevant areas.

9 Civil Society Representatives

- 3 representatives from social assistance entities and organizations (e.g., associations, NGOs).
- 3 representatives of service users or organizations of social assistance users.
- 3 representatives of social assistance workers, nominated by their representative organizations.

The civil society representatives elected serve a fixed two-year term, with the possibility of one re-election.

This process guarantees democratic participation and ensures that civil society has an active voice in shaping and overseeing Brazil's social assistance policies.

It is important to understand that participatory governance system is not merely consultative but is part of the policy decision-making process. There are two main mechanisms of social participation: national conferences and deliberative councils. Conferences serve a more consultative and prospective function, while councils are formal decision-making bodies. Any significant changes to this policy require influencing these collective forums. At the federal level, the deliberative council is called National Council of Social Assistance (NCSA) and is composed of equal representation from governmental and non-governmental actors and plays a critical role in mediating and influencing decisions made in subnational social assistance forums (Rocha, 2008; Vargas Cortes, 2015; Mayka, 2019).

After 16 years ruling the central government—from 2003 to 2016—the center-left coalition, led by the PT, lost power. In 2016, then President Dilma Rousseff faced and lost an impeachment process. Her Vice President Michel Temer assumed office. The government's support base in the National Congress shifted, transitioning from a center-left coalition to an alignment with center-right, right-wing, and far-right parties (Braz, 2017; Limongi, 2023). This shift ultimately contributed to the election of Jair Bolsonaro, whose platform was associated with far-right agendas and values. This period was marked by a combination of economic neoliberalism and social neoconservatism (Almeida, 2021; Dweck, 2021). The political project of the extreme right was translated, among other aspects, into the restriction and reduction of public policies that contribute to social welfare, such as social assistance. (Maia; 2023; Freitas Couto & Trentin Rech, 2023). From the moment political leaders linked to the right or far-right come to central power, the dismantling of this policy began with defunding and the deconstruction of the deliberative process, among other initiatives.

A traditional method of dismantling or reducing a public policy is through defunding, which has been extensively studied (Freitas Couto & Trentin Rech, 2023; IPEA, 2022; Resende & Dweck, 2022). The social assistance policy, as its funding is not established by specific legislation, relies on annual budget negotiations between the government and the National Congress. Resende and Dweck (2022) research shows the expenditures of

social assistance policy, when comparing discretionary spending² in 2016 to that in 2021, decreased by 54%. It is important to note that this period includes the most intense phase of the COVID-19 pandemic, which exerted varying pressures on different areas of social policies.

The defunding of public policies contributes to their reduction; however, we argue that dismantling requires additional factors and strategies. Given the importance of participatory forums for social assistance policy, particularly the NCSA, this article seeks to answer the following research question: how was the participatory governance mechanism transformed in between 2015 to 2022 in the context of the dismantling strategies implemented during this period?

To answer this question, considering multi-stakeholders involved, a series of interconnected studies was conducted, in order to examine, from different perspectives—focusing on actors and processes—the strategies that fostered, hindered, or obstructed the process of deconstruction. The following section establishes a common analytical framework that underpins the interconnected studies and provides further context on how social assistance policy operates in Brazil. The subsequent sections explore complementary studies, conducted between 2016 and 2022. In conclusion, the data allow us to reaffirm that some aspects of dismantling result directly from government decisions—such as regulatory or budgetary changes. However, when public policies involving multi-stakeholder deliberative mechanisms are considered, shifting policy require a change in the perspectives of both state and non-state actors engaged in the process.

-
2. The Brazilian budget is made up of mandatory expenses, which are the minimum established by the Constitution or relevant legislation. Discretionary expenses are items that the government has greater freedom to reallocate resources and execute according to its priorities.

1. Theoretical and Methodological Approach to Policy Dismantling, Participation and Resilience

The analytical framework is mainly informed by Bauer and Knill's (2014, 2016) typology of policy dismantling. According to these authors, when analyzing policy change, it is necessary to examine the nature of the changes, whether they pertain to the construction/expansion or deconstruction/reduction of policies. They argue that the demobilization of public policies involves specific characteristics and strategies. Since 2016, the changes in social assistance policy have moved toward *dismantling*.

The purpose of these article is to provide a holistic view of how this dismantling process occurs. By *holistic*, we mean offering multiple perspectives on the same process. It is important to note that we are evaluating changes in a specific arena of policymaking, in this case the NCAS, a participatory forum that brings together state and non-state actors who, through continuous interaction, plays a central role in shaping the direction of social assistance policy.

Social assistance is a specific policy field or sector of public action. This means it is a *locus* where actors—both collective and individual—interact and share perspectives, which are not always consensual, regarding the field's role, its operating rules, and the issues under dispute. The field represents an intermediary level of society where the economy, civil society, and the state converge. A mid-range yet comprehensive theory of action is necessary to understand interactions both between and within different groups (Fligstein & MacAdam, 2012).

This is why the three interconnected studies presented below, that brings different analytical dimensions, are grounded in the approaches of political sociology of the policy process (Halpern *et al.*, 2018; Hassenteufel, 2011; Ribémont *et al.*, 2018), which offer insights into understanding the formation and evolution of public action. The state is understood as part of society, embedded in complex interactions. Consequently, public action cannot be analyzed solely through the hierarchical power and authority of elected actors but it must also recognized that the State is *inhabited* by individuals responsible for mediating socio-state relations (Hallett & Ventresca,

2006). These individuals hold specific values and develop strategic actions in the execution of their roles through interactive and relational processes, as well as through various incentives (Hassenteufel, 2011). This state, embedded in a specific society, has a “regime of multiple governability” (Laborier & Lascombes, 2005: 42), in the sense that the set of institutions, procedures, and internal and external actors strategically determine the specific form of exercising power.

Based on this understanding, the first part of the study examining the dimension of the state actors, seeks to answer the question: how the bureaucracy linked to a traditional and well-established participatory forum adapts or maintains its perspective in response to significant changes in political leadership? The extensive literature on bureaucracy has moved beyond the notion of its presumed neutrality and its role as mere rule-followers (Weber, 2011; Crozier, 1972; Merton, 1940). The relational dimension, along with the recognition of bureaucracy as a crucial mechanism for sustaining the field and managing uncertainty, is now well established (Olsen, 2005; Lotta *et al.*, 2015).

As previously analyzed, the changes brought by the Constitution of 1988, through the implementation of forums for interaction between state and society—such as the NCSA—led the literature on social movements to reconsider interaction repertoires. Traditionally, contentious repertoires were the key to understanding the state-society relationship (McAdam *et al.*, 2001). Strikes, protests and public demonstrations of disagreement, among others, were the primary mechanisms used by movements to confront and pressure the government to change its position. However, interactive forums promoted greater socio-state interaction and led academia to reconsider activism from within the structures of the state, emphasizing the need to account for new interaction repertoires. This implies an analytical shift to also encompass repertoires aimed at building consensus and shared understandings of policy problems between state and non-state actors (Abers & von Bülow, 2011).

This perspective reinforces the dialogue with the sociology of public action approaches, which advocates that state actors’ strategic orientations are shaped, among other factors, through shared views with other actors. There is a proactive dimension to bureaucrats’ agency: on the one hand,

bureaucrats work to advance specific issues within the forum, on the other, they also promote and try to convince other bureaucrats that the decisions emanating from the forums are important to improve the policy and should be adopted by the State (Hassenteufel, 2011; Zittoun, 2014). Alicia Mazeaud (2012) refers to those at the forefront of socio-state interfaces as *participation agents*, since their perspectives result from this diffuse socialization. This means that they actively participate in the interactive forum while they are also responsible for internalizing demands within the state and often for challenging their peers' perceptions that social participation is either dysfunctional or an undue intervention.

As will be discussed in the following sections, the first demonstrated that changes in political leadership partially transformed the perspective of some state actors, shifting them from full support for social participation mechanisms to a more nuanced perception of their importance. The next step was to examine whether these political changes—and the shift in perspective among state actors—had an impact on the deliberative practices of the NCSA and, if so, to what extent.

Since it is a deliberative forum characterized by equal participation between state and non-state actors, it was coherent to engage with the literature on social participation to assess whether there were shifts in traditional procedures—particularly regarding the democratic nature of the process. In other words, the analysis focused on whether there was a reduction in civil society's ability to take part in the decision-making process within the NCSA.

According to Charles Tilly (2013), theorist of social movements and collective action, analyzing democracy involves examining the connection that the state maintains with the demands expressed by its citizens. The quality of democracy would imply a state that is able to guarantee all citizen the possibility of participating in decisions, linking them to social demands. The author proposes four dimensions (amplitude—breadth—, equality, protection, and the mutually binding nature of deliberation) to assess democracy. These categories were used instrumentally to propose an analytical framework (Figure 1 developed below in more details) that enable the evaluation of formal and informal practices during the years 2019 and 2020, in relation to the NCSA.

This part of the study clearly concluded that there was a process of de-democratization during this period, which involved formal and informal initiatives. It is important to highlight two aspects. Firstly, informal practices are predominantly a direct outcome of the actions of state actors, specifically referring to what these actors deliver and decide to discuss within the forum. They can adopt a formalized protocol approach, for instance, they can avoid substantive discussion. Secondly, the resistance to the process of change can be understood through the concept of civil society's resilience against the attempts of elected and state actors.

Since the process of dismantling was identified, there has been a major debate about the resilience of civil society (Rezende Almeida, 2020; Bezerra *et al.*, 2024). The dismantling process did not exhibit the same degree of intensity across all Brazilian fields of public policy. The literature suggests that to understand the resilience of some collegial bodies it is necessary to consider both the institutional design and the policy communities that support those policies. The social assistance sector has a robust institutional design, as it is embedded in the constitutional text and has specific legislation.³ This is one of the reasons why the dismantling process in the social assistance sector was less severe when than in fields such as culture or the environment (Bezerra *et al.*, 2024).

The final stage of the research sought to understand how the policy community in this field and the civil society represented within the NCSA responded to the partial dismantling process and what their strategies were to avoid changes (i.e. resilience). The main goal was to understand the defense strategies by reviewing the de-democratization processes identified in the second part of the study. In dialogue with the seminal text by Bauer and Knill (2016), which provides the main categories for understanding how public policy can be dismantled, we sought to identify how non-state actors responded. There are several ways to change public policy. Political actors can choose either proactive or more discreet initiatives depending on the political outcomes the government aims to achieve and/or the relevance that a given public policy has for society. The detailed categorization can be seen

3. The NCSA was established by Law No. 8741/93, the Organic Law on Social Assistance (LOAS).

in Table 4 below. From this analysis, it becomes evident that civil society and the social assistance policy community respond quite differently depending on the various forms of policy deconstruction. At certain moments, they reaffirm their dependence on state actors to “translate” the true intentions of elected actors.

These interconnected studies employ a qualitative, multi-method research design grounded in the political sociology of the policy process. It investigates how the dismantling of Brazil's social assistance policy between 2015 and 2022 affected institutionalized social participation, within the NCSA. Data collection involved semi-structured interviews, document analysis, and participant observation. To enhance understanding of the results, methodological specifications and supplementary theoretical frameworks will be detailed in the respective research stage sections.

2. Political Changes and their Impact on State Actors’ Perceptions of Participatory Policy

The first part of the study focuses on state actors, specifically the bureaucracy. This phase involved interviews conducted during 2020 and 2021, aiming to understand how the state actors—who worked at the National Secretariat for Social Assistance (NSSA) between 2015 and 2018 perceived the role of social participation forums, particularly the NCSA. It is important to highlight that the NSSA plays an executive role, supporting and implementing the decisions of the NCSA while serving as the main interface between the NCSA and the federal government. The period analyzed was characterized by the reallocation and replacement of bureaucrats due to the change in leadership following the impeachment and the shift in the government's political support base.⁴

A total of 44 professionals were interviewed, representing 70% of those in leadership and coordination positions at NSSA. A significant proportion of these bureaucrats were responsible for mediating the socio-state interface and maintained constant contact with non-state participants in the NCSA.

4. For details on this first phase of research, see: Direito (2021), Direito & Rezende Almeida (2024).

These interactions and the different roles played by state actors shaped their representational system and their strategic actions in carrying out of the tasks assigned to them (Hassenteufel, 2011). Moreover, the literature also points out that the process and construction of a cognitive and normative matrix is inherently a process of power, since the actors who manage to lead the formation of meaning establish—even if only partially—their vision as a reference for the sector (Muller & Surel, 2002). Building on this perspective, we assume that changes in the perception of the role of social participation could either reinforce or diminish the importance given to non-state actors’ positions.

The interviews sought to understand social participation not merely as an abstract idea, but rather how socio-state relations unfolded in practice and whether this process was considered important. The interviewees were asked to analyze social participation based on concrete cases, in order to capture how they framed ongoing practices and the role social participation played.

For analytical purposes, we divided the interviewees according to the period during which they were in office, as presented below (table 1).

Table 1: Classification of Working Time in the NSSA

Classification	Description	Interviews
Permanent	Civil servants that held positions in both Rousseff and Temer’s administrations (2015 to 2018)	8 interviewees
Rousseff Management	Civil servants were dismissed soon after the removal of the president (impeachment)	15 interviewees
Temer Management	Servers named at the beginning of this management	21 interviewees
Total		44 interviewees

Source: Direito, 2021 (with adaptations).

The initial responses from the interviewees indicated a generally favorable perspective toward social participation. However, when concrete cases were presented for evaluation, their opinions became more diverse. To categorize the interviewees into groups with similar perspectives and thereby simplify the analysis process, we employed coding and cross-referencing

information (Matrix Coding Query—NVivo 12). In summary, we observed that some interviewees presented substantially more negative points than positive ones, while others exhibited the opposite trend. Consequently, the interviews were classified as having a bias or perspective that was either favorable, unfavorable, or neutral toward social participation, as detailed below (table 2).

Table 2: Indicators and Characteristics

	Description	Quantity Interviews
Bias-Favorable	Respondents that pointed out more aspects in favor of the deliberative arrangement instituted in social assistance, which provides for decision-making to be shared among the members of the NCSA.	29
Bias-Unfavorable	Respondents who defended a specific locus for non-governmental actors—such as the audit of accounts— or criticized the deliberative process that grants excessive power of non-governmental actors, which can be an unfeasible factor in governmental action.	13
Neutral	Respondents who did not clearly state their position.	2

Source: Direito, 2021 (with adaptations).

By cross-referencing this information on management and positions concerning social participation, the result reveals that there has been a noticeable change among state actors during the analyzed period. While under the center-left coalition, that was pollical leader position that the support for the NCSA was a significant majority, under right-wing administrations, the proportion of support and rejection for this type of agreement was very close (table 3). It is worth mentioning that some bureaucrats who assumed leadership positions in the Temer administration were already working on social assistance policy. Thus, it can be inferred that there was a change in support for participatory forums following the political change.

Table 3: Management and Perceptions of Social Participation

	Permanent		Rousseff Administration		Temer Administration	
Bias-Favorable	6	75,0%	13	86,7%	10	47,6%
Bias-Contrary	2	25,0%	1	6,7%	10	47,6%
Neutral	0	0,0%	1	6,7%	1	4,8%
Percentage by management	8	100,0%	15	100,0%	21	100,0%

Source: Direito, 2021: 152.

Other variables were also considered to assess the greater or lesser predisposition to support participatory systems. As expected, actors who had previously worked in municipalities—in closer proximity to the population—, those who worked in social assistance in non-governmental organizations or similar, as well as those who had higher education in social assistance area were significantly more pro-participation when compared to those who did not have these experiences (Direito, 2021).

In the context of the analysis of bureaucracy, the literature has already found evidence that state actors adapt their narratives, i.e. make cognitive adjustments to respond to new contexts by claiming new roles for themselves (Bezes, 2000). In this case, the senior bureaucracy made cognitive adjustments by redefining its role in the process of interacting with society in participatory forums. The prospect of a collaborative decision-making, a meeting of equals, which was characteristic of those who worked during the Dilma Rousseff administration, was replaced by the diminished the role for non-state actors. In the period of Michel Temer administration, the Council (NCSA) came to be perceived only as a stage/a step of approval of the Social Assistance policy. It was no longer seen as part of the administration, but rather as an “outside”, external to the state decisional mechanism. Instead of being understood as a mechanism for join decision-making between non-state actors. It shifts to a model where state actors must have strategies to convince non-state actors to approve what the government wants. Furthermore, some of the interviewees argued that the details of implementing the policy should not be an issue for the NCSA, as this was a task for those within the state, specifically the bureaucrats.

At that time, the dismantling process had not yet reached its peak, which will occur with the elections of a radical right government. However, it was already possible to perceive that state actors were maintaining a certain distance from participatory forums, which began to lose centrality. Research shows that the construction and practical application of meanings is a dynamic process in history, which can flow in different directions from the existing context. Moreover, in a relational process, the actors involved in the construction and consolidation of public action matters. Actually, they play a critical role.

It can be inferred that the shift in the perspective of state actors will have concrete effects on the routines, strategies, and topics brought for deliberation and debate within NCSA. Thus, a second round of research was conducted to examine the impacts of these changes on the deliberative process of the NCSA.

3. The Restriction of Participation: Formal and Informal Pathway to the De-democratization of the National Council of Social Assistance

The second phase of research focused on the routines and deliberative processes of the National NCSA.⁵ It was important to understand how changes in the bureaucracy were impacting the deliberative forum. The evaluation was conducted through document analysis, participatory observation of NCSA meetings between 2019 to 2022 and interviews with the actors involved in these meetings to comprehend eventual changes.

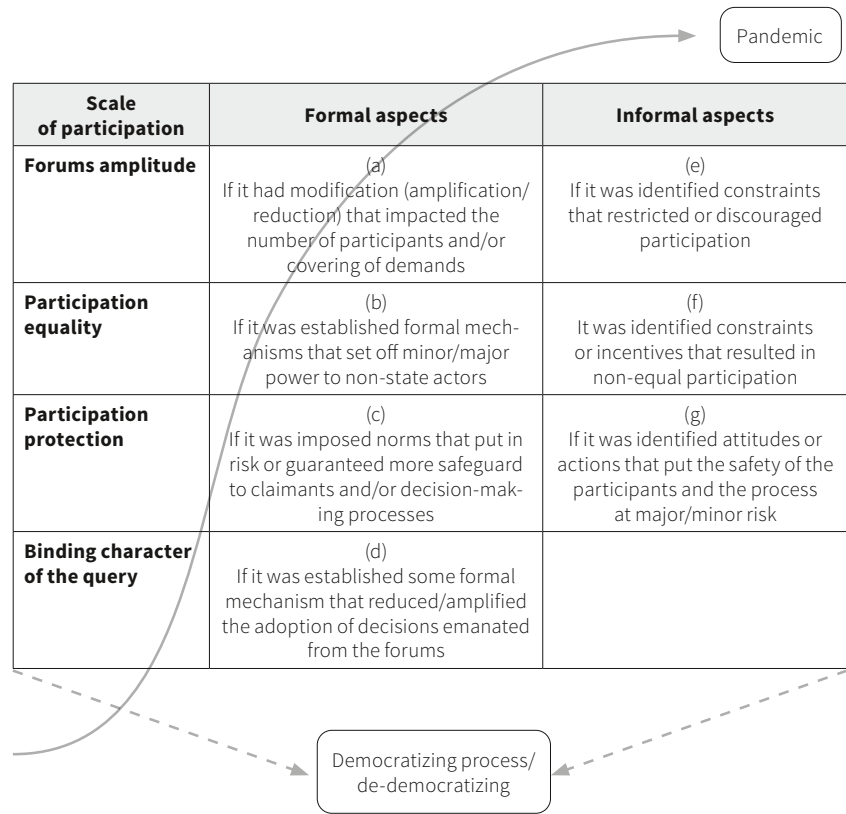
As previously noted, Tilly's analytical categories (amplitude, equality, protection, and the mutually binding nature of deliberation) were adopted to analyze whether practices were enhancing or diminishing deliberation in a democratization/de-democratization process (Tilly, 2013). The first element, amplitude, refers to the scope of participation, whether it's limited to a small group or open to broader segment of citizens. The second, equality, concerns how government deals with demands, if it's equitable or

5. For details on this second phase of research, see: Brito Pinheiro & Direito, 2023.

not. The third, protection, pertains to the guarantee of a public and correct procedure for the demands made, pushing back arbitrary actions that could endanger individuals or groups at risk. Finally, the mutually binding nature of deliberation refers to the reciprocal nature of the demands, which means that once the decision is made, both parties—government and society—are expected to uphold their agreement.

Both formal aspects—such as instruments and/or laws that rule the functioning of the forum—and informal aspects—practices not defined by legislation—were considered in the analysis. Given the profound impact of the COVID-19 pandemic, it was considered as an intervening factor. In Figure 1 below, some examples are provided to illustrate these points.

Figure 1: Analytic Framework



Source: Prepared by the Brito Pinheiro e Direito, 2023 based on the text by Tilly, 2013.

In the first months of President Jair Bolsonaro's administration, Decree No. 9.759/2019 was issued. This decree established the extinction of all participatory councils. This kind of decision consider as an active dismantling (Bauer & Knill, 2014), as it represents a legislation measure with immediate effects aimed at policy discontinuity. However, its impact on the NCSA was mitigated due to a legal interpretation that decrees cannot override laws, given that the council has specific legal provisions. Nevertheless, this measure affected significantly the NCSA by halting the functioning of thematic commissions, which played a crucial role in the council's advisory capacity and were responsible for formulating a substation portion of the forum's deliberations (Feres Faria & Lourenço Lins, 2017). This change had impact on quadrants (a) and (d) in Figure 1, as it reduced the scope of the demands and the council's decision-making capacity.

In the informal context of discretionary government decisions, one of the first changes involved the profile of the government representatives appointed by the federal government.⁶ The appointees shifted from higher-level bureaucrats and representatives from various ministries to mid-level bureaucracy—with limited decision-making authority—and concentrated in civil servants managing social assistance area. These changes have two consequences: the isolation of the NCSA concerning the other decision-making centers of policies related/complementary to social assistance, such as health and social security. Second, it highlighted the disparity in decision-making, as higher-ranking positions possess more effective authority for resolution and referral than those lower-level bureaucrats.

Thus, these changes diminish not only the possibility of listening but also the capacity to identify and implement efficient solutions. This represents a form of de-institutionalization of the NCSA, which loses in scope, breadth, and capacity for articulation and thereby undermining the consolidation of the policy itself. These mechanisms are characterized as informal (not-formal) constraints that limit debate and narrow the range of possible decisions within the council, directly impacting quadrant (g) of Figure 1.

6. In this council, half the members are appointed by the government.

The COVID-19 pandemic, albeit unintentionally, has significantly affected the performance of NCSA. In 2020 and 2021, planned meetings were suspended. It was necessary to mobilize civil society advisors to transition to virtual meetings. Although a solution was found to continue activities, it was difficult to establish a productive meeting dynamic that would guarantee equal participation by all the representatives. Inequalities in access to adequate devices and reliable internet connectivity among council members emerged as a significant obstacle, particularly for civil society representatives who lacked adequate conditions to remain fully engaged during the meetings. The government did not implement any strategy to help overcome these difficulties. Thus, this period is marked by a restriction of equal participation opportunities (f) and a disincentive for the participation of the most vulnerable segments (e).

This phase of the research demonstrates some of the mechanisms and strategies employed to dismantle the policy, which has led to a de-democratization of social assistance field, and a relative loss of participation and coordination mechanisms between 2019 and 2022. As a result, the policy has suffered a loss of efficiency and adequacy, in a context of heightened social vulnerability exacerbated by the pandemic. The subsequent phase of the research was designed to explore how non-state actors involved in the deliberative processes have reacted to the dismantling efforts.

4. Different Strategies, Different Outcomes: Civil Society's Resilience to Dismantling

Representatives of the civil society on the NCSA, as shown in the introduction of this text, is composed of nine members, with a two-year mandate, who are chosen by a vote of pre-registered organizations. The representatives are subdivided into three representatives of users, three representatives of social assistance workers, and three others from organizations that provide social assistance services and follow rules established by the Social Assistance Secretariat. To understand the strategies adopted by civil society during Bolsonaro's administration, semi-structured interviews were conducted with three representatives from each segment elected to the council between 2019

and 2022. The interviewees were randomly selected from an initial list of 27 possible representatives,⁷ ensuring proportional representation across the three segments.

Bauer and Knill (2014) identify four types of dismantling strategies, considering two dimensions: intentionality (whether decision-makers intend to dismantle policies) and visibility (the extent to which decision-makers aim to reveal/conceal their intentions). In the table 4, a summary of these dimensions is provided, along with examples to facilitate understanding.

Table 4: Analytical Dimensions of Dismantling Strategies

Dismantling strategy	Intentionality	Visibility	Example
Default	No explicit decision	Low Visibility	Maintenance of social benefit amounts even in a scenario of high inflation
Arena Change	The decision makes dismantling explicit	Low Visibility	Change of the decision from a collegiate body with social participation to a government with only one
Symbolic Action	No explicit decision	High Visibility	Declare the reduction of taxes, but without immediate effect due to the impossibility of the fiscal rules in the same year
Active	The decision makes dismantling explicit	High visibility	Withdrawal of legislation with immediate effect of discontinuity

Source: Prepared by the author based on the text by Bauer & Knill (2014).

The systematic defunding of the policy was the first sign of a default dismantling of the social assistance policy. Due to the fiscal crisis, it was necessary to establish new budget limits for all areas, but some experienced much more significant cuts than others. From society's point of view, the reaction to this type of change was less obvious than it was to other forms of dismantling, as we will see below.

7. Considering that the board's administrations took place in the following biennium: 2018-2019, 2020-2021, 2022-2023.

The impact of this type of cut is most tangibly felt in the year following the approval of the budget law. When the reduction is approved, the figures often reach billions, which makes difficult for civil society to grasp their full implications. However, when social assistance services began to be discontinued or reduced, the issue started to mobilize civil society more effectively. At that point, the federal government was not particularly responsive to civil society's pressure, so the path chosen by non-state actors was to put pressure on two other spheres of power: the Federal Public Prosecutor's Office—the body responsible for protecting collective public rights, such as ensuring that constitutional rights are met, such as the proper functioning of the Unified Social Assistance Service—and the National Congress. The council members of the NCSA visited congressmen and requested public hearings to debate the consequences of the policy's lack of funding. These strategies ended up being partially effective, leading to the establishment, in 2019, of the Parliamentary Front in Defense of the Unified Social Assistance System, one of whose objectives was to increase the budget for the area.

If we consider explicit dismantling that resulted from Decree No. 9,759/2019, as detailed above, a more structured and comprehensive civil society response was observed, as it led to the organization of the National Democratic Conference on Social Assistance, held on November 25 and 26, 2019, under the theme: "Social Assistance: People's Right with Public Financing and Social Participation". The conference was not led or supported by the federal government, as is typically the case for national sectoral conferences, but was entirely organized by civil society and included preparatory events in all 26 States of the federation. There was a national mobilization, with the conference taking place both virtually and in person. It served as a platform to bring together social demands and established an agenda of demands and strategies for the coming years.

Another major dismantling initiative was the establishment of new routines and arenas for evaluating NCSA decisions. This strategy began after the 2017 National Social Assistance Conference, a legally mandated regular meeting that serves as a mechanism for social participation. That year, the event's participants decided that the Criança Feliz ("Happy Child") Program could not be funded with Social Assistance resources, as it aligned more closely with the health sector's logic. In this study, we did not assess

the merits of state and social decisions. Suffice it to say that the government was compelled to reverse this decision because it had the power to halt the program that had been hailed as the administration's flagship. To this end, the government decided that from that point forward, the deliberations of the conferences, as well as those of the NCSA, should be evaluated for legality by the Legal Consultancy (CONJUR) of the Ministry. This constituted a change of arena or arena-shifting, as CONJUR was positioned as both a deliberative arena and validator of the Council's positions. This scope of the legal consultancies' authority remains far from being consensual among academics (Pitangueira Avelino, 2018).

The arena-shift may have been a factor that contributed to the weaker response of non-state actors. Interviewees perceived it was an administrative change, treating it as though it were compulsory. This indicates a dependency relation between non-state actors and state actors. As previous studies have shown (Almeida *et al.*, 2020), since social assistance is a relatively new area of law and implementation, it depends on the knowledge that state actors bring to the forums. As analyzed above in this article, there has already been a change in the actions of state actors. They have moved away from the role of mediator of the socio-state interface, making the exchange of information and knowledge more difficult.

In summary, this part of the study demonstrates that civil society's—as a collective of non-governmental organizations, communities and groups engaged with social protection—reaction was more clearly articulated in response to *active* dismantling and slower in cases of dismantling by *default*. Moreover, reactions were more coherent when an active and explicit strategy was used, such as blocking participatory processes. Conversely, when this dismantling occurred within bureaucratic practices and in how matters are conducted within the forums themselves, responses were less structured, less visible and therefore had less potential for mobilization. We argue that part of the explanation for this process lies in the shift of government representatives. As a result of the political-institutional changes following the impeachment of President Dilma Rousseff, state-actors became less aligned with social movements (Almeida *et al.*, 2020; Direito, 2021). This shift influenced the reactions of social actors and in the deliberative process itself.

Main Conclusions

The research has yield specific contributions. The combined analysis of three dimensions of the NCSA provided a more comprehensive understanding of dismantling process in public policies over time. The re-examination of all this data together highlighted the complexity of dismantling established public policies, particularly those pertaining to participatory governance that incorporate social participation as a fundamental pillar.

Implementing and changing public policies requires more than just the political will of elected officials. The NCSA case under analysis revealed two relevant and interconnected aspects. First, for dismantling to occur, in addition to having a clear agenda, it is also necessary to rely on the actions of agents—both state and non-state actors within the field. The second aspect, which stems from and is directly related to the first, is that the field's capacity for resilience—its ability to resist dismantling—is linked to formal and informal processes. In other words, as important as the normative framework within the field is, the capacity of actors to comprehend change and to mobilize to either defend or obstruct it is equally vital.

We believe that state actors play a central role in the dismantling process. For change to take place, it is necessary that those who are involved in the day-to-day running of the state machine, but also those who are part of the social-state interface, take on all or part of the dismantling project. As has been shown, top bureaucracy tends to adjust its strategic vision to the demands of political actors, and, with this, it can gradually become a constitutive element in the process of deconstruction, but paradoxically also of resistance in the field.

A possible partial explanation for the tendency of state actors towards adherence or resilience lies in the degree of constraints shaping this workforce. If there is high permeability in the appointment and dismissal of officials, the process will unfold more rapidly. The replacement of officials with individuals aligned with party politics will occur more immediately. Conversely, if this process is regulated—involving impersonal selection mechanisms, a more professionalized workforce, and greater job stability—,

the transition will be more gradual and slower. In such cases, it will be necessary to alter bureaucrats' perceptions rather than replacing individuals who mediate socio-state relations

Yet, strategic choices adopted by the government to implement dismantling also do matter. The least visible changes, particularly in policy areas of social relevance, tend to be the most pernicious, due to the difficulty that civil society has in understanding the changes and organize the resistance. This may occur either because civil society does not fully grasp the nature of the change or because it perceives the modifications as obligatory or legally mandated within the framework of state governance. Informal changes—such as reduction of social segments participation or shifts in the quality of government representation—are also subtle and difficult to detect. While such alterations undermine the quality and democratic nature of the process, they pose greater challenges in terms of mobilizing confrontational responses.

In summary, the NCSA case study has shown that first, for dismantling to be effective, the active participation of state actors (bureaucracy) is essential, mainly when these actors are responsible for socio-state interface in deliberative forums. We argue that, in addition to norms and the role played by the policy community and social actors present in the field, state actors also play a role in resilience and the ability to resist the dismantling of certain public policy sectors. Secondly, non-state actors will be more effective in resisting dismantling if they fully understand the process, however, if they are highly dependent on state actors, their response will be fragmented and their strategies less effective. Ultimately, while some aspects of dismantling result directly from government decisions—such as regulatory or budgetary changes—public policies that involve multi-stakeholder deliberative mechanisms will only be partially dismantled unless the composition and perspectives of both state and non-state actors engaged in the process are also altered.

Future research on changes in public policies could employ frameworks proposed in this text to assess whether certain mechanisms, processes, and actor' strategies occur similarly when elected authorities decide to expand public policies that prioritize social participation as a central element.

THE AUTHOR

Denise do Carmo Direito

Denise do Carmo Direito has a Doctorate in Political Science from the University of Brasilia (Brazil) and has completed a doctoral internship at the University of Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines (UVSQ-France). She is a civil servant in the federal career of Specialist in Public Policies and Governmental Management. Since 2022, she is a researcher at the Institute of Applied Economic Research (IPEA).

Recent publications

Direito, D., Brito, A. (2025). *Estado Digital: conectividade significativa – palavras, significados e prioridades reveladas*. TD 3095. IPEA: Brasília. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/16989>

Direito, D., Barros, V.M. (2025). *Estado Digital: dados e políticas públicas no Brasil*. TD 3099. IPEA: Brasília. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/16994>

Chiarini, T., & Direito, D. (2024, August 13). Dados como ativo estratégico: em busca de consensos e iniciativas internacionais. *Jornal Jota*. <https://beta.jota.info/artigos/dados-como-ativo-estrategico-em-busca-de-consensos-e-iniciativas-internacionais>

Direito, D. C., Licio, E., & Curralero, C. B. (2024). *Cadastro único e a crise da maior idade: questões prementes para consolidar a maturidade dessa política na era digital*. TD 2989. IPEA. <http://dx.doi.org/10.38116/td2989-port>

Direito, D., & Rezende Almeida, D. (2024). The Social Participation on the Other Side of the Counter: Bureaucracy Perceptions in the Social Assistance. *Brazilian Political Science Review*, 18(2). <https://doi.org/10.1590/1981-3821202400020006>

Direito, D. C. (2023). Estratégias da sociedade civil para combater o desmantelamento dos conselhos de políticas públicas. In Abers, R., Rezende Almeida, D., & Von Bülow, M. (Eds.). *A Disputa pela democracia no Brasil: Ativismos em Contextos Turbulentos* (67-104). Editora Zouk.

BIBLIOGRAPHY

- Abers, R., & von Bülow, M. (2011). Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?. *Sociologias*, 13(28), 52-84.
- Almeida, R. (2021). A religião de Bolsonaro: populismo e neoconservadorismo. In Avritzer, L., Kerche, F., & Marona, M. (Eds.). *Governo Bolsonaro: Retrocesso democrático e degradação política* (409-426). Autêntica.
- Direito, D. (2021). *Dos ventos favoráveis aos contrários: atores estatais, percepções e práticas da participação na Assistência Social (2015 a 2018)*. Tese de Doutorado. Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília.
- Direito, D. (2023). Estratégias da sociedade civil para combater o desmantelamento dos conselhos de políticas públicas. In Abers, R., Rezende Almeida, D., & von Bulöw, M. (Eds.). *A. Disputa pela democracia no Brasil: Ativismos em Contextos Turbulentos*. Ed. Zouk.
- Direito, D., & Rezende Almeida, D. (2024) The Social Participation on the Other Side of the Counter: Bureaucracy Perceptions in the Social Assistance. *Brazilian Political Science Review*, 18(2). <https://doi.org/10.1590/1981-3821202400020006>.
- Bauer, M. W., Knill, C., & Eckhard, S. (Ed.) (2016). *International bureaucracy: Challenges and Lessons for Public Administration Research*. Springer.
- Bauer, M., & Knill, W. C. (2014). A Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Policy Change: Measurement, Explanation, and Strategies of Policy Dismantling. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 16(1), 28-44. <https://doi.org/10.1080/13876988.2014.885186>
- Bezerra, C. D. P., Rezende Almeida, D., Lavalle, A. G., & Dowbor, M. (2024). Between Deinstitutionalization and Resilience: Institutional Participation in the Bolsonaro Administration. *Dados*, 67. <https://doi.org/10.1590/dados.2024.67.4.339x>
- Bezes, P. (2000). Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997). *Revue française de science politique*, 50(2), 307-332. <https://doi.org/10.3406/rfsp.2000.395469>
- Braz, M. (2017). O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário. *Serviço Social & Sociedade*, 85-103. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.095>
- Brito Pinheiro, M., & Direito, D. (2023). *O sistema deliberativo da política de assistência social no contexto da ascensão de novos projetos políticos no governo federal*. Texto para Discussão, No. 2910. IPEA. https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12302/1/TD_2910_web.pdf
- Crozier, M. (1972). *The Bureaucratic Phenomenon*. Phoenix Books.

- Dweck, E. (2021). A agenda neoliberal em marcha forçada. In Avritzer, L., Kerche, F., & Marona, M (Eds.). *Governo Bolsonaro: Retrocesso democrático e degradação política*. Autêntica.
- Feres Faria, C., & Lourenço Lins, I. (2017). Inclusão política? Recrutamento e seleção de atores nas conferências de políticas públicas. *Opinião Pública*, 23(3), 580-611. <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8651191>
- Fligstein, N., & McAdam, D. (2012). *A theory of fields*. Oxford University Press.
- Freitas Couto L., & Trentin Rech, L. (2023). Desmonte ativo no governo Bolsonaro: uma aproximação pela perspectiva orçamentária. In Gomide, A., Sá e Silva, M., & Leopoldi, M. (Eds.). *Desmonte e Reconfiguração de Políticas Públicas (2016-2022)* (443-474). IPEA. <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3/capitulo15>
- Hallett, T., & Ventresca, M. J. (2006). Inhabited institutions: Social interactions and organizational forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy. *Theory and society*, 35(2), 213-236.
- Halpern, C., Hassenteufel, P., & Zittoun, P. (2018). *Policy Analysis in France*. Policy Press.
- Hassenteufel, P. (2011). *Sociologie politique : l'action publique*. Armand Colin.
- IPEA (2022). *Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, 29. https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/220719_218154_bps_29_assistencia_social.pdf
- Laborier, P., & Lascombes, P. (2005). L'action publique comprise comme gouvernementalisation de l'État. In Meyet, S., Ribémont, T., & Naves, M.-C. (Eds.). *Travailler avec Foucault. Retours sur le politique* (37-60). L'Harmattan.
- Limongi, F. (2023). *Operação impeachment: Dilma Rousseff e o Brasil da Lava Jato*. Todavia.
- Lotta, G., Pires, R., & Oliveira, V. (2015). Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. In Cavalcante, P., & Lotta, G. (Eds.). *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação* (463-492). Enap.
- Maia, L. (2023). O Benefício de Prestação Continuada no cenário de austeridade: tentativas de desmantelamento nos governos Temer e Bolsonaro. In Gomide, A., Sá e Silva, M., & Leopoldi, M. (Eds.). *Desmonte e Reconfiguração de Políticas Públicas (2016-2022)* (99-122). IPEA.
- Mayka, L. (2019). *Building Participatory Institutions in Latin America: Reform Coalitions and Institutional Change*. Cambridge University Press.
- Mazeaud, A. (2012). Administrer la participation : l'invention d'un métier entre valorisation du militantisme et professionnalisation de la démocratie locale. *Quaderni. Communication, technologies, pouvoir*, 79, 45-58. <https://doi.org/10.4000/quaderni.621>
- McAdam, D., Tarrow, S., & Tilly, C. (2001). *Dynamics of Contention*. Cambridge University Press.

- Merton, R. K. (1940). Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*, 18(4), 560-568.
- Muller, P., & Surel, Y. (2002). *A análise das políticas públicas*. Educat.
- Olsen, J. P. (2005). Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 1-24. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui027>
- Pitangueira Avelino, D. (2018). Participação da comunidade no Sistema Único de Saúde: juridicidade e controle. In De Oliveira Santos, A., Tolêdo Lopes, L. (Eds.). *Coletânea Direito à Saúde: institucionalização* (68-81). CONASS, 1.
- Resende, C., & Dweck, E. (2022). *Nota sobre uma tragédia anunciada: o teto de gastos e os cortes nas áreas sociais*. GESP-UFRJ. https://www.ie.ufrj.br/images/IE/grupos/GESP/09/Nota%20Orçamento.GESP_VF_Formatada.pdf
- Rezende Almeida, D. (2020). Resiliência institucional: para onde vai a participação nos Conselhos Nacionais de Saúde e dos Direitos da Mulher?. *Caderno 33*. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33281>
- Rezende Almeida, D., Vieira, A. K. R., & Kashiwakura, G. T. (2020). Instituições participativas e repertórios de interação: os Conselhos Nacionais de Saúde e Assistência Social no contexto do impeachment. *Revista Do Serviço Público*, 71(1). <https://doi.org/10.21874/rsp.v71i1.3516>
- Ribémont, T., Bossy, T., Evrard, A., Gourgues, G., & Hoeffler, C. (2018). *Introduction à la sociologie de l'action publique*. De Boeck Supérieur. <https://doi.org/10.3917/dbu.ribem.2018.01>
- Rocha, E. (2008). A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In Fagani, E., Vaz, F., Musse, J., & Santos, R. (Eds.). *20 Anos da Constituição cidadã: avaliação e desafios da seguridade social* (131-148). ANFIP.
- Tilly, C. (2013). *Democracia*. Ed. Vozes.
- Vargas Cortes, S. (2015). Policy Community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. *Sociologias*, 17(38), 122-154. <https://doi.org/10.1590/15174522-017003806>
- Weber, M. (2011). *Ciência e política: duas vocações*. Cultrix.
- Zittoun, P. (2014). *The Political Process of Policy-making: A Pragmatic Approach to Public Policy*. Palgrave Macmillan.

Backlash Politics of Sustainable Development Goals in the Brazilian Context

Marcela Donini de Lemos

ABSTRACT

There are currently several challenges related to climate change linked to production and consumption methods. In response, the Sustainable Development Goals were created in 2015, with social and environmental factors, not just economic ones. However, there are groups that act as institutional activists with backlash policies. This article aims to analyze actors in the Brazilian executive and legislative branches related to far-right parties who are working to block these changes. Exploratory research was used to identify the actors and analyze their discourses. As a final consideration, far-right institutional activists have acted against the 2030 Agenda and its guidelines, by using discourses to maintain their privileges, linked to past development.

KEYWORDS

sustainable development, far-right parties, rural bench, backlash politics, institutional activists

Politique de *backlash* face aux objectifs de développement durable dans le contexte brésilien

RÉSUMÉ

Il existe actuellement plusieurs défis inhérents au changement climatique liés aux modes de production et de consommation. Pour y répondre, les Objectifs de développement durable ont été créés en 2015, avec des facteurs sociaux et environnementaux, pas uniquement économiques. Cependant, il existe des groupes qui agissent comme des activistes institutionnels avec des politiques de *backlash*. Cet article vise à analyser les acteurs des pouvoirs exécutif et législatif brésiliens liés aux partis d'extrême droite qui travaillent pour bloquer ces changements. Une recherche exploratoire a été utilisée pour identifier les acteurs et analyser leurs discours. En somme, les militants institutionnels d'extrême droite ont agi contre l'Agenda 2030 et ses lignes directrices, en usant de discours afin de maintenir leurs privilèges liés au développement passé.

MOTS-CLÉS

développement durable, partis d'extrême droite, banque rurale, politique de réaction, activistes institutionnels

Políticas de resistencia contra los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el contexto brasileño

RESUMEN

En la actualidad, existen varios desafíos relacionados con el cambio climático vinculados a los métodos de producción y consumo. En respuesta a ello, en 2015 se crearon los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con factores sociales y ambientales, y ya no solo económicos. Sin embargo, hay grupos que responden como activistas institucionales con políticas reaccionarias. Este artículo tiene como objetivo analizar actores de los poderes ejecutivo y legislativo brasileños relacionados con los partidos de extrema derecha que están trabajando para bloquear estos cambios. Se utilizó una investigación exploratoria para identificar a los actores y analizar sus discursos. Como consideración final, los activistas institucionales de extrema derecha han reaccionado en contra de la Agenda 2030 y sus directrices, con el fin de mantener sus privilegios vinculados al antiguo concepto de desarrollo.

PALABRAS CLAVE

desarrollo sostenible, partidos de extrema derecha, bancada rural, política de reacción, activistas institucionales

Introduction

It is undeniable that the world has been going through several crises linked with health, loss of biodiversity and climate change (Artaxo, 2020). It exposes the problem of how the system we live in develops, as well as methods of production and consumption (Mazzucato, 2020).

In the case of Brazil, the challenge is about agricultural producers and agro-exporting tradition. A variety of agricultural pesticides are consumed and agricultural frontiers are advanced for large-scale production in the area of agriculture and livestock. Since 73,7% of greenhouse gasses emission is from this sector (Alencar *et al.*, 2023), urgent changes are needed in the agricultural sector to block climate change (Zurek *et al.*, 2022).

In 2015, the United Nations (UN) made a new global Agenda: the Sustainable Development Goals (SDG). The idea of SDG is to construct new parameters of development based on three axes: environment, social, and economic. The SDGs must be planned and applied in an integrated and indivisible manner. At the time of its signature, 193 countries formed a commitment to fulfill their 17 goals by 2030. Because of this, the agenda is also known as the 2030 Agenda.

The idea of sustainable development did not emerge with the SDGs in 2015. The literature (Rogers *et al.*, 2007; Michel, 2016) indicates that the environmental agenda has been included in international discussions since the 1980s, mainly due to the involvement of Ignacy Sachs (Mancebo & Sachs, 2015). With the emergence of the SDGs, global agendas no longer focus solely on advancing development in less developed countries, such as reducing poverty and hunger, but are moving towards a sustainable path (Sachs, 2012). Therefore, the old development parameters that had a primarily economic focus are replaced by a myriad of issues such as equity, dignity, and environmental responsibility.

Until now, several considerations have been made about the 2030 Agenda, for instance its hegemonic dimension (Munro, 2023), its doubtful universal and inclusive purpose (Laroche *et al.*, 2023) and its unwillingness to challenge capitalistic principles, as well as its contradictory nature (Morin, 2007;

Latouche, 2007). Therefore, theoretical criticism of its principles is highlighted. In addition, practices are implemented to slow down the development of the ideas of the 2030 Agenda, putting development goals before sustainability.

The development of the 2030 Agenda is not equal among countries, not even inside them. There are groups that act to block its development not agreeing with the Agenda's goals. In the political sphere, right and left parties agree to criticize this Agenda in different ways. As important actors that decide laws and influence public opinion, politicians in the executive and legislative sphere mobilize resources for their own cause, for example, backlash politics (Della Porta, 2020, Alter & Zürn, 2020) against SDGs implementation. Therefore, they can be called institutional activists (Abers, 2021).

This article has the aim to analyze the discourse of three levels of institutional activists. The first is the president's speeches during the period of implementation to explore their opinion about this Agenda. Second is parliamentarians affiliated to the ultra right and their speeches against it. Third is institutional activists linked to the rural bench¹ to show their arguments about proposal changes connected to SDGs. This discourse analysis unpacks the resistance to changes recommended by SDGs by parliamentarians linked to the extreme right in the Brazilian context.

1. The Link between Brazilian and International Movement against SDGs

One of the great challenges in the 21st century concerning climate change is the rise of the ultra right. The world views shared by far right parties are in conflict with the perspectives suggested by the SDGs in a European context (Gottenhuber & Mulholland, 2020). Since 1930, this political movement has not been perceived with such force in Europe. The ultra right is against the progressive agenda and favorable to anti-globalist ideas in general. However, the fascist movements manifest themselves differently in countries such as Brazil (Lowy, 2015).

-
1. The ruralist bench is a term used to designate a group of parliamentarians who have various ties to agribusiness in Brazil. Officially, its name is the Agricultural Parliamentary Front.

Sanahuja and Burian (2023) analyze the relation between right wing movements and the position of participants, discourses and practices in the face of globalization in the Iberoamerican context, for instance in Brazil. This set of arguments is called for authors “reactionary internationalism”. This movement does not necessarily have a common program and support practices. Nevertheless, there is an international movement “allowing the generation and diffusion of a repertoire of shared discourses, narratives and political practices, in many cases applied at the national level, [...] to the existence of a global vision of the international order, although it is vague and not very precise” (Sanahuja & Burian, 2023: 138). Therefore, these authors argue that they are sharing ideas and intentions, but do not necessarily form a movement in the strict sense.

In general, there are ideas that ultra right movements in general oppose themselves to, such as multilateralism, international agendas and rules, human rights, family, gender equality and environmental issues. In the case of Spanish colonization regions, the ultra right discusses Spanish traditional values. As an alternative to the 2030 Agenda, they created the Spain Agenda, against any form of imposition of the global Agenda, such as the SDGs (Fernández-Suárez, 2024).

In the case of Brazil, the progress of the ultra right is marked by the election of president Jair Bolsonaro, in 2018. During the electoral campaign, fake news was crucial to decide the election. In mobile chat groups, messages were shared all the time about how the opposite candidate and his party was against the family values or how they would make their children homosexual at school (Nemer, 2023). At this moment, Brazil is facing a crisis of representative democracy and its institutions, with far right groups claiming the return of military dictatorship and its values with the slogan “God, homeland and family”.

Another Brazilian far right feature is their connection to the ruralist movement. An important aspect of the 2030 Agenda is the link between the environmental axis and the other two axes, social and economic. Mainly since 2008, the agribusiness has formed a rural bench and has taken a new role in politics regarding a wide array of issues, such as indigenous rights, environmental policies, labour and food supply (Pompeia, 2020).

2. Backlash Politics and Institutional Activism of Ultra Right

In democracies, the government changes periodically. In the case of Brazil, the type of democracy is multi-party, with a diversity of parties, whereby, political movements have opportunities to assert their ideas in the process of governance.

Throughout the normal democratic process, there are specific moments when actors emerge to assert rights. Contentious politics is a form of collective action that claims ideas in specific moments, and can be a continuous or a contingent process (Tilly & Tarrow, 2015). In order for demands to be met through contentious policies, it is necessary

interactions in which actors make claims bearing on other actors' interests, leading to coordinated efforts on behalf of shared interests or programs, in which governments are involved as targets, initiators of claims, or third parties. Contentious politics thus brings together three familiar features of social life: contention, collective action, and politics. (Tilly & Tarrow, 2015: 7)

Contentious policies are also used when there is no interest in changing acquired privileges; this is what we call backlash politics (Della Porta, 2020; Alter & Zürn, 2020). However, Della Porta (2020) argues that movements are not only backward looking, "but rather connect the past to some vision of the future" (p. 587). These actors have glorious memories in the past, and keep the project of the future linked to these memories.

Della Porta (2020) highlights that backlash movements are against the moral revolution, such as women's and gender rights, but also against features of modernity, for instance globalism. Sometimes, this movement is connected with fascism ideas, as racial purity. Another important feature is the mobilization based on emotion. In the case of discourse, emotion is used to win more attention in backlash politics. It is important to mobilize resources and to form "not just groups, but rather networks of more or less formal groups and individuals" (Della Porta, 2020: 590). This makes it possible to mobilize more public support for their cause.

In moments of instability, crisis or advance of progressive values seem to open up spaces for right wing parties. Besides, backlash movements of reactionary parties and actors are originated by elites groups, interested in maintaining their position and their goods. Therefore, it is important for these actors to be able to mobilize others to foreclose progressive agenda. Actors capable of deploying resources to their own cause can be called institutional activists (Abers, 2021).

Institutional activism is a concept key to analyze how people can be able to summon resources to fight for a cause, the institutional activist engage in a specific agenda beyond their functional obligations (Abers, 2021). Abers argue that these actors don't deny the structure which they are integrated, but act from it, using this mechanisms to induce the changes they want. In short, "institutional activism would then be collective action in favor of contentious causes when carried out by actors in institutions" (Abers, 2021: 32).

Is is necessary to use the concept of institutional activism (Abers, 2021), because these actors are involved in ultra right movements in Brazil, acting to influence public opinion and government's decision. Backlash politics in the Brazilian context is formed by social actors linked to political parties, but do not form a movement in the strict sense. These institutional activists and parties historically are opposed to progressive guidelines.

The goal of this article is to analyze speeches in the executive sphere to show differences. Will be analyzed presidents in the period of implementation and institutional activists in the legislative spheres in the Brazilian government to explore their arguments against the 2030 Agenda and principles of sustainable development.

3. Methodology

This article proposes to do discussion analysis in exploratory research of actors called institutional activists that are against the SDGs implementations and act to backlash politics. To achieve this goal, we will analyze three different types of institutional activists and their speeches because "a good place to start looking at is language, as there is good reasons to believe that

it is the primary means by which people make themselves known to others.” (Antaki & Diaz, 2004—our translation) and show their ideas. Therefore, “the analysis of frames allows consideration of how collective actors involved in a debate construct and communicate their visions of reality” (Della Porta, 2020: 588).

The use of discourse analysis in this research is based on the interpretative analytical approach, which addresses the intrinsic relationship between objectivity and subjectivity (Della Porta & Keating, 2008). In this way, it is possible to identify how the ideas of the actors, transmitted in the form of discourses, construct the lived reality. In this case, how political actors construct their discourses against other development parameters, linked to the 2030 Agenda. To capture this reality, different political actors will be analyzed.

First, one speech in the executive sphere of each president of Brazil, in the annual UN General Assembly and their position about the 2030 Agenda will be explored, with the aim of contrasting the different speeches of the presidents between the period of signing of the Agenda until today. President Dilma Rousseff is the first, because she signed the agreement and spoke in the signing conference, in 2015. The second is President Michel Temer, vice president who took over after impeachment. His speech was in 2016, the first year of his government. The third is President Jair Messias Bolsonaro’s speech in his first year of government, in 2019. And the last one, President Luiz Inacio Lula da Silva’s, was given in his first year of government in his third mandate, in 2023. The different positions are connected to political positioning. All the speeches were found in the official website of the Brazilian government.

Second, to explore the speeches of backlash politics, we will analyze the discourse of actors linked to the legislative sphere, parliamentarians called States and federal deputies, against the 2030 Agenda implementation. These institutional activists are important because, in addition to defining the States and country’s law, they influence public opinion. In this case, only actors linked to the far right were chosen, because they are those who openly position themselves against the Agenda and its speeches during its period of validity.

The last step of the research will be to analyze speeches of actors linked to the rural bench about the current issues in the Brazilian context at this moment linked to 2030 Agenda principles, including Amazon rainforest preservation and pesticides, issues that are being discussed in the year 2024, year in which measures are being taken to put SDG principles into practice. Their speeches were found in official website pages of the Brazilian government or the actor.

As we will show below, from 2016 to 2022 there were no significant efforts or the executive branch to deny the implementation of the 2030 Agenda. A timid effort also seems to cause a timid reaction, since there are not many institutional activists who directly refer to the Agenda in their speeches. There are attempts to incorporate the principles of the SDGs into legislation, without referring to them directly, causing backlash politics.

4. Discussion

The discussion about backlash politics by institutional activists must be understood in the Brazilian context. In order to change the model of development in the country aligned to SDGs, it is important to change the law. The federal executive and legislative sphere are important, because Brazil has diverse governance mechanisms. The president has the power to block or induce changes. In the legislative sphere, deputies and senators share the process of making laws, requiring approval in both houses. Another layer to this complex system is the organization to parliamentary fronts, supra-partisan, bringing together institutional activists with common interests, such as rural bench.

We will now analyze the difference between the presidents' positions in their speeches at this period, from 2015 until now, as well as discourse of Parliament members against the 2030 Agenda in different spheres and the rural bench. Such discourses are aligned with international discourse repertoires, despite the fact that they do not form a movement in the strict sense (Sanahuja & Burian, 2023).

4.1. The SDGs Implementation in the Executive Sphere

In the model of democracy used by Brazil, the presidents are important actors to induce or block changes. Since the signature of the 2030 Agenda, there have been different presidents in the country with different perspectives regarding this Agenda, as well as international relations, the environment, and economic development.

During the process of signature of the 2030 Agenda, President Dilma Rousseff (affiliated with the Workers' Party, a left wing party) supported it. It is possible to assert that, with her actions and speeches, Rousseff was favorable to international relations and the 2030 Agenda. In her participation at the launch of the 2030 Agenda, Rousseff argued:

The 2030 Agenda outlines the future we want. The 17 Sustainable Development Goals reaffirm the Rio +20 precept that it is possible to grow, include, conserve and protect. They establish clear, truly universal goals, highlight the need for cooperation among peoples, and show a common path for humanity. This innovative Agenda demands global solidarity, the determination of each one of us, and the commitment to confront climate change by overcoming poverty and creating opportunities for all. We must strengthen the Climate Convention by fully complying with its precepts and respecting its principles.² (President Dilma Rousseff, September 17, 2015)

In her inauguration speech for her second term, Rousseff had already mentioned her “commitment to environmental sustainability, the environmental sustainability of our development” and her engagement “in international climate negotiations so that our interests are considered in the process of establishing global parameters for reducing emissions.”³ Thus, her position on international relations and the importance of sustainable development was already mentioned, even before the signing of the Agenda.

-
2. “Dilma Rousseff discursa na Cúpula sobre Desenvolvimento Sustentável”, 27/09/2015. <https://www.youtube.com/watch?v=VR5SCcaNxVY>
 3. “Íntegra do discurso de posse da presidente Dilma Rousseff no Congresso”, 01/01/2015, Agência Câmara de Notícias. https://www.camara.leg.br/noticias/448217-integra-do-discurso-de-posse-da-presidente-dilma-rousseff-no-congresso/?utm_source=chatgpt.com

President Rousseff was in a delicate and unstable moment in her second mandate. From April to May, the removal of the president was approved by both houses, the Chamber of Deputies and the Senate, due to the approval of the impeachment request. Her successor was Michel Temer (affiliated with the Brazilian Democratic Movement, a central Party). Despite being her vice president, Temer's ideals were different from Rousseff's, changing the course of several policies. In his first speech to the chamber, President Michel Temer defended a reunification of the country and focused on economic issues, in order to strength the Nation and to obtain international representation.⁴

Regarding the speech given at the UN General Assembly in 2016, he was favorable to the 2030 Agenda. After talking about the progress of terrorism, xenophobia and the use of nuclear energy in Brazil only for peaceful purposes, the President refers to the Agenda:

The 2030 Agenda [...] is the United Nations' greatest development undertaking. Putting it into practice will require more than just the sum of national efforts; support for developing countries will be crucial to achieving the Sustainable Development Goals. Prosperity and well-being in the present cannot be at the expense of humanity's future. More than possible, we must grow in a socially balanced manner, with respect for the environment. We have only one planet; there is no plan B. We must take ambitious measures based on the principle of common but differentiated responsibilities.⁵ (President Michel Temer, September 9, 2016)

On October 27, in 2016, the National Commission for Sustainable Development Goals was created by the Decree No. 8.892 with the "purpose of internalizing, disseminating and providing transparency to the process of implementation"⁶. This commission was formed by various sectors of

-
4. "Michel Temer faz primeiro discurso como presidente da República interino", 12/05/2016, Agência Câmara de Notícias. <https://www.camara.leg.br/tv/487848-michel-temer-faz-primeiro-discurso-como-presidente-da-republica-interino/>
 5. "Presidente Temer discursa na abertura da 71ª Assembleia Geral das Nações Unidas", 20/09/2016. <https://www.youtube.com/watch?v=T4q2kR-3TXA>
 6. <https://antigo.mma.gov.br/licita%C3%A7%C3%B5es-e-contratos/item/11694-comiss%C3%A3o-nacional-para-os-ods.html#:~:text=Por%20meio%20do%20Decreto%20n%C2%BA,da%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas%2C>

society. The President took timid actions to implement the 2030 Agenda in his government, although the commission was created in the same period.

His successor was elected with a bipolarized election. President Jair Messias Bolsonaro (affiliated to the Liberal Party, an ultra right party) was openly against globalism. In his inauguration speech, he made it clear that it was “the day when the people began to free themselves from socialism, free themselves from the inversion of values, from state interventionism and political correctness”⁷, without mentioning, directly or not, any sustainability measure.

In the UN General Assembly in 2019, he made a speech explicitly against socialism, which he said was the regime sought by previous Brazilian presidents. Not once he mentioned the 2030 Agenda or the SDGs. The following excerpt shows his position:

Every country has problems, but the sensationalist attacks we have suffered from much of the international media due to the outbreaks of innocence in the Amazon have awakened our patriotic feelings. It is a fallacy to say that the Amazon is a heritage of humanity and a mistake, as scientists attest, to say that the Amazon, our forest, is the lungs of the world. Using these fallacies, one country or another, instead of helping, has bought into the lies of the media and behaved disrespectfully and with a colonialist spirit.⁸ (President Jair Messias Bolsonaro, September 24, 2019⁹)

His speech is delivered in an exalted manner and bears religious quotes. During his government, Bolsonaro vetoed the inclusion of the 2030 Agenda in the Multi-Year Plan with the argument that “among the ‘goals’ of the

7. “Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante cerimônia de Recebimento da Faixa Presidencial—Brasília, 1º de janeiro de 2019”, 02/01/2019, Ministério das Relações Exteriores. <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-cerimonia-de-recebimento-da-faixa-presidencial-brasilia-1-de-janeiro-de-2019>
8. “Discurso do presidente Bolsonaro na 74ª Assembleia Geral da ONU”, 24/09/2019. <https://www.youtube.com/watch?v=wV1XLWHx1zg>
9. Bolsonaro changed his party many times, by the time of his speech in the UN he did not have an affiliation.

2030 Agenda are the nefarious gender ideology and abortion, under the guise of ‘sexual and reproductive rights’”.¹⁰

The Amazon forest situation is decreasing and increasing. It depends on the government’s interest. In the case of Bolsonaro’s government, there was an increase in deforestation and greenhouse gasses emission (Pereira *et al*, 2024). However, as Bolsonaro’s speech makes clear, there are concerns to maintain issues of Brazil inside the country, without the interference of any other countries or organizations, exposing anti-globalization discourse and climate denialism. President Bolsonaro became the leader of right wing movements during his mandate, giving space to backlash politics.

After another heated election happened and President Luiz Inacio Lula da Silva (affiliated with the Workers’ Party, a left wing party), third mandate, was elected. In his inauguration speech, the current president argued that “public and private investments should be planned towards sustainable economic growth, both environmentally and socially”,¹¹ principles that are consistent with the 2030 Agenda.

In his speech at the General Assembly in 2023, Lula reaffirmed the commitment to the 2030 Agenda after arguing about contemporary challenges such as inequality, hunger, climate crisis, and international conflicts.

In the seven years that remain, reducing inequalities within and between countries should become the overarching objective of the 2030 Agenda. Reducing inequalities within countries requires including the poor in national budgets and making the rich pay taxes proportional to their wealth. In Brazil, we are committed to implementing all 17 Sustainable Development Goals in an integrated and indivisible manner. We want to achieve racial

10. “Bolsonaro chama ideologia de gênero de 'nefasta' e critica agenda da ONU”, *Correio Braziliense*, 01/01/2020. https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/01/01/interna_politica,817685/bolsonaro-chama-ideologia-de-genero-de-nefasta-e-critica-agenda-da-onu.shtml

11. “Leia o discurso do presidente Lula na íntegra”, Agência Câmara de Notícias. <https://www.camara.leg.br/noticias/932450-leia-o-discurso-do-presidente-lula-na-integra/>

equality in Brazilian society through an 18th goal that we will voluntarily adopt.¹² (President Luiz Inacio Lula da Silva, September 19, 2023)

Lula's third term is the first government to integrate the SDGs in a multi-year plan, the official document which presents the path that the president intends to take in his term. In the same way, the President relaunched the National Commission to Sustainable Development Goal on September 14, 2023. This commission is formed by all ministries, representatives of states and municipalities governments and civil society. At this moment, this commission is trying to implement the 2030 Agenda.

Analyzing different approaches of the presidents, it is possible to state the tendency of the right party to deny the existence of the 2030 Agenda and the SDGs to discuss globalization and climate change. Nevertheless, in democracy, opponents to the SDGs don't cease to exist in a progressive mandate. When progressives try to implement this Agenda and its three pillars, backlash movements can be strong in their discourse to block the advance. It is possible to observe the actions of institutional activists through Parliament members' speeches when their privileges is put into question.

4.2. Institutional Activism against the SDGs Implementation

In this section, we will go into a discourse analysis of institutional activists that are against the implementation of the 2030 Agenda in the legislative sphere, at federal and States level. It is relevant because deputies and senators are important actors in deciding the way of law in the country and States. They provide, in the form of discourse, written or spoken, arguments against the 2030 Agenda.

The Brazilian federal legislature has a bicameral system, where propositions of laws must be discussed between the Chamber of Deputies and the Senators. The majority of the deputies sworn in 2023 are members of the Liberal Party, 99 members of Parliament, and 81 are linked to the coalition of the Workers' Party, the Green Party and the Communist Party of Brazil. The Liberal Party, officially created in 2006, did not occupy any seats in the

12. "Íntegra do discurso de Lula na ONU", 23/09/2023. <https://www.youtube.com/watch?v=WEvvAB81Rkg>

Chamber of Deputies until the 2022 elections. This is the result of former President Bolsonaro's affiliation in 2021.

In the case of the Senate, the Liberal Party also won a majority in the 2022 election, with 13 senators, followed by 12 belonging to the União Brasil party, 10 from the Movimento Democrático Brasileiro, 10 linked to the Partido Social-Democrata, all of them proposing a myriad of right-wing ideologies. The Workers' Party (center-left) is the fifth most represented, with 9 members of Congress. Although few Parliament members openly argue against the 2030 Agenda, they do so emphatically. These speeches will be analyzed below. There was in 2018 a project of decree (no.1.068/2018) sent by federal Deputy Professor Victório Galli (at this moment affiliated with Liberal Social Party) to suspend the 2030 Agenda in the three spheres: federal, States and municipalities. He justified his proposition as follows:

This Legislative Decree Project aims to suspend the 2030 Agenda (UN), which formulates policies that encourage the adoption of the Sustainable Development Goals at federal, state and municipal levels. Governments, civil society, the private sector and international organizations, actions that dialogue with the fulfillment of the SDGs through integrated actions, to eradicate poverty, promote economic growth and the sustainability of the planet. In this sense, I request that the 2030 Agenda be revoked, so that Brazil can maintain its sovereignty, autonomy and international independence. (Deputy Professor Victório Galli, November 07, 2018)

According to this document, deputy Professor Victorio Galli is against actions to eradicate poverty, increase economic and sustainability that are linked to the SDGs. However, it is explicit that the central argument is anti-globalist values, as if the 2030 Agenda was dangerous to the sovereignty of the country. This deputy is an evangelical pastor, a religion which influences his decisions as a deputy. The deputy was aligned to President Bolsonaro, already elected but not sworn in, and took advantage of the fact that he had his support to try to revoke the country's link with the SDGs, unsuccessfully.

Another important institutional activist is the son of ex-president Bolsonaro, the federal Deputy Eduardo Bolsonaro (Liberal Party). This deputy gave a speech at the Conservative Political Conference, Brazilian

Edition, in 2024, argued that the advance of the extreme right was linked to the need to block the Agenda, including Brazil. This idea is aligned with the literature about the topic (Gottenhuber & Mulholland, 2020). In an ironic tone, he denied the existence of climate change, as a pretext to modify the price of goods and make more money. In his own words:

I attribute the growth of the right wing in Europe to the issue of the green agenda, political correctness in the environmental field, and this fight against environmentalism. Being right wing, folks, in plain English, means being against the ESG Agenda. Being right wing means being against the UN's 2030 Agenda. If before it was a class struggle, the rich against the poor, now you will only be able to open your own little business if you follow the governance guidelines of the United Nations, because they are the good guys, the champions of morality, they want to guarantee future generations... the polar ice caps are melting, the sea level is rising!¹³ (Deputy Eduardo Bolsonaro, July 09, 2024)

Eduardo Bolsonaro continues to make right wing claims, such as against gender ideology and government control. He says there will be changes because a law will be passed in the US that will have consequences for Brazil, without mentioning which law it is, in a threatening tone, which to mobilize supporters. Regarding his connections to the US, on February 24, 2024,¹⁴ the Deputy made a discourse in the Conservative Political Action Conference in Washington DC, praising ex-president Donald Trump (US) and President Javier Milei (Argentina). His speech is based on the idea that these two countries are free, differently from the dictatorial government of President Lula da Silva, which carried out arrests after the attempted coup in January 2023. Besides, an important representative of movements opposed to the 2030 Agenda, State Deputy Ana Caroline Campagnolo (Liberal Party) argued against linking his State to this Agenda. This is a good example to show what happened at the States level. In a video produced by herself with excerpts from official speeches in the State legislative chambers and

13. "Discurso de Eduardo Bolsonaro no CPAC Brasil 2024", 09/07/2024. <https://www.youtube.com/watch?v=YHA8YMMC0QY>

14. "Eduardo Bolsonaro no CPAC EUA 2024", 25/02/2024. <https://www.youtube.com/watch?v=zcSv3A80Dck>

explanations about it, the state deputy intends to deeply analyze the Agenda and reveal its real intentions. The State deputy explains:

When you look here, there seems to be nothing wrong with it, there are seventeen goals, citizenship, reduction of inequalities, [...] but the main issue is items (goals) 12, 13, 14, 15 and 7, affordable and clean energy, responsible consumption and production, combating climate change, life under water and life on land. I would like you to pay attention to these topics, which seem very nice, but which have an impact on Santa Catarina. [...] The deputy is proposing that we, as a legislative assembly, sign, make Santa Catarina State a... I will use this expression because for me that is what it means, a *hostage* of the 2030 Agenda.¹⁵ (State Deputy Ana Caroline Campagnolo, May 24, 2023)

In her speech, Campagnolo said that States are not required to be partners of the 2030 Agenda and are very concerned about the SDGs interfering with the number of children that Brazilians can have, given that the majority of the population is Christian. She argues that environmentalism in fact is against the population, because it singles out to humans as responsible for climate change. According to her anti globalist views, the country cannot “surrender” to their guidelines. This speech is from the beginning of President Lula da Silva’s term, where there are movements to strengthen the implementation of the 2030 Agenda.

The speeches analyzed demonstrate a tendency of right wing political institutional activists to criticize the implementation of the 2030 Agenda in Brazil. Their speeches refer to the preservation of national sovereignty and are against interference from international agencies such as the UN, that is, an anti-globalist discourse. On the other hand, progressive agenda topics such as civil and reproductive rights are also contested. These speeches show resistance from certain groups to changes in development parameters. This resistance is also evident among actors linked to the Brazilian agricultural sector, with emphasis on environmental issues.

15. Ana Campagnolo, “Agenda 2030: Isso vai afetar a sua vida”, 24/05/2023. <https://www.youtube.com/watch?v=WvA4JAhXbVk>

4.3. Institutional Activism of Ruralist Bench

The ruralist bench is officially called the Agricultural Parliamentary Front (APF) formed by deputies and senators. The APF was regularized in 2008 to comply with parliamentary rules; however, this group has existed since 1987. The APF is connected to the federal legislative sphere, with 290 deputies out of 513, representing 56,53%, and 50 senators out of 81 (61,73%). These numbers show the power and influence the APF have in the legislative sphere, not only to vote their own interest, but also to negotiate other causes (Bruno, 2017; Pompeia, 2020; Graciano *et al.*, 2023).

The largest representation of its federal deputies currently comes from the Liberal Party, with 71 members, followed by the Union Brasil party, with 44, and the Partido Progressista, with 40, making up the majority of right wing parties members. There are also representatives from center-left and left wing parties. There are 5 Workers' Party members, 2 Green Party members, and 1 member belonging to the Communist Party of Brazil. Therefore, the FPA is made up of a heterogeneous group of parties.

These Parliament members are not only farmers. There are others actors belonging to agribusiness, due to this sector's strength, such as investors and lawyers (Pompeia, 2022). Its main actions regard the interests of the agricultural sector, such as environmental legislation and the use of chemical inputs.

All these institutional activists are affiliated to right wing parties and the APF. This analysis concerns the main issues in Brazil, for instance the COP30, soy moratorium and the case of pesticides and the positions of these institutional activists. With President Lula da Silva's third mandate, there have been movements to reverse actions of past governments or expand environmental preservation, in accordance with the principles of the SDGs.

In 2025 Brazil will host the COP30 climate conference of the UN in the State of Pará, in the north of the country. It is already causing controversy. The federal Deputy Giovanni Cherini (affiliated to the Liberal Party), related to the ruralist bench, the Agricultural Parliamentary Front, has stated that climate change is fake and that he can prove that with scientific knowledge. In the reunion of the Commission of Agriculture, Livestock, Supply and Rural

Development, he proposed a sub commission called “Climate change not: climate war” to block the international interest in Amazon forest. He argues:

We need to bring in experts, scientists, and I have a range of names that can contribute greatly to clarifying the interests behind earthquakes and hurricanes and this fake phenomenon called global warming. [...] soybean plantations sequester more carbon than the entire Amazon rainforest. [...] We will show here in this commission that global warming is a big hoax and go to COP30 to say that too.¹⁶ (Deputy Giovanni Cherini, April 17, 2024)

In his discourse, Cherini does not explore the arguments to defend that climate change does not exist, however he explicitly advocates in favor of agribusiness. Until now, there is no knowledge of studies that certify that soybean plantations absorb more greenhouse gasses than the Amazon rainforest. This speech is an example of how climate deniers, and even a Federal Deputy, advocate for an idea without any scientific basis.

Another important issue at this moment in the country is the pesticides law. The previous president was changing the law to allow Brazil to accept more types of pesticides (Silva & Santos, 2023), chemical and biological, in his government. President Lula da Silva, in his third mandate, proposed to reformulate the law regarding these products. It caused a conflict between the President and the rural bench. The President wanted to veto the presence of some of these pesticides. The current president of the APF and the Rural bench is Deputy Pedro Lupion (affiliated to the Progressive Party¹⁷). He is responsible for organizing the allies to the rural bench in the federal chamber. Although studies on coalition governments consider that there is no hegemony among the actors (Bäck *et al.*, 2016), the representative is the spokesperson for the APF. In this discourse, he linked the use of pesticides to food security and modernization:

Our fight is for an increasingly better and more egalitarian country, with a strong agricultural sector that is a global leader. And of course, guaranteeing

16. “Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento rural”, 17/04/2024, Agência Câmara de Notícias. <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/72489?a=567986&t=1713365905617&trechosOrador=>

17. Despite the name of this party, it is linked to far-right ideas.

the population the food and legal security that everyone seeks and deserves. The deforestation brings about the debureaucratization and modernization of proposals. (Deputy Pedro Lupion, May 20, 2024¹⁸)

In this excerpt, he argues for the necessity to modernize agriculture through products linked to the Green Revolution and technological package. On the other hand, the issue of food security is strong in the country to maintain the idea of the importance of agribusiness. However, Brazilian agribusiness is the most influential sector inside the country, starring in new world trade organizations (Hopewell, 2013) and, more recently, linked to the Chinese market (Tixiliski, 2023). Contrarily to the goals set up by the SDGs regarding sustainable productions or cleaner water, Brazil continues to be chemically colonized by other countries (Bombardi, 2023).

In Brazil there is a discussion about a soy and meat moratorium, which concerns the control to sell soy and meat in the international market free of Amazon deforestation. There is a tendency in the international market to create new rules to induce green agricultural production deprecations of nature (David *et al.*, 2024), a position aligned to SDG goals. Many institutional activists of the rural bench do not agree with these new rules and laws therefore make use of backlash politics to block changes that will harm their business or take away their privileges.

In July 12, 2024, a meeting took place in the Chamber of Deputies of the Committee on Agriculture, Livestock, Food Supply and Rural Development to discuss this moratorium and announce the creation of Commission to investigate the action of non-governmental organizations that denounce and support the moratorium law. In this meeting, deputies and senators related to the rural bench assert their ideas. In the sequence, we follow the speeches of two institutional activists: federal Deputy Coronel Fernanda (affiliated to the Liberal Party) and Senator Rosana Martinelli (Liberal Party). This document is available at the APF website.¹⁹

18. Comunicação Sistema Faep/Senar-PR, "Congresso derruba vetos presidenciais para pesticidas e regularização fundiária", 20/05/2024, CNA. <https://www.cnabrazil.org.br/noticias/congresso-derruba-vetos-presidenciais-para-pesticidas-e-regularizacao-fundiaria>

19. Raúl Lennon, "Comissão debate moratória da soja e da carne e consequências para os municípios da Amazônia Legal", 12/07/2024. <https://agencia.fpagropecuaria.org>.

[...] creates a division in the economic field, increasing social and regional inequality, threatening property rights, the country's economic progress, and directly impacting the lives of producers and rural workers. (Deputy Coronel Fernanda, July 12, 2024)

We need to resolve the soy moratorium issue. Our producer class is suffering greatly. The world needs our soy, our corn, our grains, we cannot be intimidated [...] No one is committing any illegality, especially in the Amazon forest, where we have to preserve 80% of the area and where we have the largest and most rigorous Forest Code in the world. We are doing our homework. Therefore, this moratorium must be reviewed because the producers who deforested after 2008, duly with their permits, are not criminals. They are producing grains and sustaining the GDP of this country. (Senator Rosana Martinelli, July 12, 2024)

In these two speeches it is possible to highlight the position of the APF concerning the soy and meat moratorium. Deputy Coronel Fernanda states openly that controlling the sale of soy and meat free of deforestation means blocking the economic progress of the country and violating the right to private property. In contrast to the right of the forest to stand. Senator Rosana Martinelli praises the agribusiness sector in Brazil as necessary to the world; according to her, this sector is the most important to the country's economy. This discourse is disseminated in the country to support the power and importance of Brazilian agribusiness, not only for the development of the country, but also for the world. These arguments justify actions against nature and demonstrate a relationship with purely economic development, different from the SDG three pillars.

Even though the Brazilian agribusiness has not homogeneous intentions, it is possible to see that its advocates are more interested in their own than in issues such as environmental and climate change, setting up a specific backlash climate policy (Patterson, 2023). Although these actors do not directly mention the 2030 Agenda, it is possible to affirm that their notion of development concerns the productivity and modernizations of the agricultural sector, and not to the complexity of issues that sustainable development involves.

br/2024/07/12/comissao-debate-moratoria-da-soja-e-da-carne-e-consequencias-para-os-municipios-da-amazonia-legal/

Conclusion

When analyzing the speeches of different presidents during the period of implementation of the 2030 Agenda, it was possible to see the different positions. Presidents related to center and center-left parties defend the Agenda and its implementation in their speeches at the UN. The president linked to the extreme right denies the existence of the Agenda in his official speech. However, it is in the last, left-wing government, that there is the greatest commitment to implementing the 2030 Agenda, that has met up many obstacles through backlash politics.

The arguments of backlash politics by institutional activists confirm the literature review about far right movements and their principles. Like other international movements, these discourses are based on anti-globalism and international influence, permeating different discourses of different institutional activists. They are interested in maintaining old privileges, recalling a glorious past, as well as ensuring a specific type of morality. They also demonstrate, as in the case of pesticides and soy and meat moratorium, that there is no interest in going back on rights acquired under previous governments.

These actions of institutional activists can be considered as backlash politics because they are stated at the moment when their privileges were in danger. Although these actors do not form a movement in the strict sense, there is a lot of influence in decisions in the government while Parliament members, at the same time, exert influence on the public opinion to support their claims based on the importance of this sector

Thus, we can observe trends at different times in different governments. During periods of government by far right parties, there is a window of opportunity for backlash movements aligned with the government to block implementations already underway. However, when left wing governments are in power, there is an effort to block changes that are immediately proposed, in this case aligned with the SDGs. Therefore, institutional activists related to the right and far right can engage in backlash politics in both governments, but in different ways.

Therefore, according to the analysis carried out in the speeches of Parliament members belonging to the extreme right and the ruralist bench acting as institutional activists, there is a tendency to resist new development parameters that take into account other factors different from economics, such as the SDGs. These reactionary movements implement backlash politics by acting directly against the changes proposed by the 2030 Agenda.

THE AUTHOR

Marcela Donini de Lemos

Marcela Donini de Lemos is a PhD student in the postgraduate program in Sociology at the Federal University of Rio Grande do Sul (UFRGS), Rio Grande do Sul, Brazil. She participates in the Study and Research Group on Agriculture, Food and Development (GEPAD) at the same institution.

Recent publications

Schneider, S., & De Lemos, M. D. (2023). O papel pivotal dos ODS para reconfigurar os sistemas alimentares no século XXI. *Expressa Extensão*, 28, 22-33. <https://doi.org/10.15210/ee.v28i.25561>

BIBLIOGRAPHY

- Abers, R. N. (2021). *Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira*. Editora UnB. <https://doi.org/10.7476/9786558461593>
- Alencar, A., Zimbres, B., Souza, A. et al. (2023). Estimativa de gases de efeito estufa dos sistemas alimentares no Brasil. SEEG. <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2023/10/SEEG-Sistemas-Alimentares.pdf>
- Antaki, C., & Diaz, F. (2004). A análise da conversação e o estudo da interação. In Iniguez, L. (Ed.). *Manual de análise do discurso em ciências sociais*. Vozes.
- Artaxo, P. (2020) As três emergências que nossa sociedade enfrenta: saúde, biodiversidade e mudanças climáticas. *Estudos Avançados*, 34(100).
- Alter, K. J., & Zürn, M. (2020). Theorising Backlash Politics: Conclusion to a Special Issue on Backlash Politics in Comparison. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 739-752. <https://doi.org/10.1177/1369148120947956>
- Bäck, H., Debus, M. & Müller, W.C. (2016). Intra-party Diversity and Ministerial Selection in Coalition Governments. *Public Choice*, 166, 355-378. <https://doi.org/10.1007/s11127-016-0327-6>
- Bombardi, L. M. (2023). *Agrotóxicos e colonialismo químico*. Elefante.
- Bruno, R. (2017). Bancada Ruralista, Conservadorismo e Representação de Interesses no Brasil Contemporâneo. In G. Flexor, & Maluf, R. (Eds.). *Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas*. E-papers, 1, 155-168.
- Decree No.8.892 October 27, 2016. (2016). *Creates the National Commission for Sustainable Development Goals*. Brasília, DF. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8892.htm
- Della Porta, D., & Keating, M. (2008). *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A pluralist Perspective*. Cambridge University Press.
- Della Porta, D. (2020). Conceptualising Backlash Movements: A (Patch-Worked) Perspective from Social Movement Studies. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 585-597. <http://dx.doi.org/10.1177/1369148120947360>
- David, M., Schubert, M., & Salmi, F. (2024). *Políticas de rotulagem climática para a cadeia da carne no Brasil: desafios, disputas e perspectivas*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto Clima e Sociedade.
- Fernández-Suárez, B. (2024). The Rhetoric of Reaction in Spain: Radical Right, Gender, and Immigration. In Merla, L., Murru, S., Orsini, G., & Vuckovic Juros, T. (Eds.). *Excluding Diversity Through Intersectional Borderings*. IMISCOE Research Series. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-65623-1_2

- Graciano, M. C., Gonçalves de Carvalho, J., Serra Borsatto, R., & de Lima Santos, L. (2023). A força da Bancada do Boi: a Frente Parlamentar da Agropecuária na definição da política fundiária. *Revista de Sociologia e Política*, 31. <https://doi.org/10.1590/1678-98732331e015>
- Gottenhuber, S., & Mulholland, E. (2020). Implementing the Sustainable Development Goals in Times of Rising Right-Wing Populism in Europe. *Sustainability*, 12(20), 8465. <https://doi.org/10.3390/su12208465>
- Hopewell, K. (2013). New Protagonists in Global Economic Governance: Brazilian Agribusiness at the WTO. *New Political Economy*, 18(4), 603-623. <https://doi.org/10.1080/13563467.2013.736957>
- Laroche, G., St-Georges, J., Maltais, S., & Doumbouya, M. L. (2023). Introduction. À mi-chemin de l'Agenda 2030: regards critiques sur son caractère universel et inclusif. *Revue internationale des études du développement*, 253, 7-29. <https://doi.org/10.4000/ried.9148>
- Latouche, S. (2007). *Petit Traité de la décroissance sereine*. Mille et Une Nuits.
- Lowy, M. (2015) Conservatism and Far-Right Forces in Europe and Brazil. *Serviço Social & Sociedade*, 124, 652-664. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.044>
- Mancebo, F., & Sachs, I. (Eds.) (2015). *Transitions to Sustainability*. Springer Netherlands.
- Mazzucato, M. (March 30, 2020). Capitalism's Triple Crisis. *Project Syndicate*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-crisis-of-capitalism-new-state-role-by-mariana-mazzucato-2020-03>
- Michel, J. (2016). *Beyond Aid. The Integration of Sustainable Development in a Coherent International Agenda*. CSIS.
- Morin, E. (2007). *Vers l'abîme ?*. L'Herne.
- Munro, L. T. (2023). Are the SDGs a Hegemonic Global Policy Agenda?: Evidence from National Development Plans. *Revue internationale des études du développement*, 253, 33-61. <https://doi.org/10.4000/ried.9171>
- Nemer, D. (2023). De las fake news a la radicalización en línea: el caso del auge de la extrema derecha en Brasil. In Stefanoni, P., & Sarahuja, J. A. (Eds.) (2023). *Extremas derechas y democracia: perspectivas iberoamericanas* (173-190). Foundation Carolina, Madrid.
- Rogers, P. P., Jalal, K. F., & Boyd, J. A. (2007). *An Introduction to Sustainable Development*. Routledge.
- Sachs, J. D. (2012). From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals. *The Lancet*, 379(9832), 2206-2211. <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2812%2960685-0>
- Sanahuja, J.A., & Burian, C (2023). Hispanidade e iberosfera: imaginarios hispanoamericanos de la ultraderecha neopatriota. In Stefanoni, P., & Sarahuja, J. A. (Eds.) (2023). *Extremas derechas y democracia: perspectivas iberoamericanas* (137-170). Foundation Carolina.

- Silva, E. M., & Santos, J.S (2023). A “escalada” dos agrotóxicos no governo Bolsonaro. *Serviço Social & Sociedade*, 146(2), e6628321. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.321>
- Project of Legislative Decree no.1.068/2018. (November 07, 2018). Brasília, DF. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2186141&fichaAmigavel=nao>
- Pereira, A. K. *et al.* (2024). Populism and the Dismantling of Brazil’s Deforestation Oversight Policy. *Brazilian Political Science Review*, 18(1). <https://doi.org/10.1590/1981-3821202400010003>
- Patterson, J. J. (2023). Backlash to Climate Policy. *Global Environmental Politics*, 23(1), 68-90. https://doi.org/10.1162/glep_a_00684
- Pompeia, C. (2022). *Formação política do agronegócio*. Elefante.
- Pompeia, C. (2020). Concertação e Poder: O agronegócio como fenômeno político no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 35(104). <https://doi.org/10.1590/3510410/2020>
- Tilly, C., & Tarrow, S. G. (2015). *Contentious Politics*. Oxford University Press.
- Tixiliski, G. O. (2023). Chinese Global Agribusiness Project in the Brazilian Soybean Commodity Chain: Historical Structures and Current Actions. Brazil. *Journal of Political Economy*, 44(2). <https://doi.org/10.1590/0101-31572024-3525>
- Zurek, M., Hebinck, A., & Selomane, O. (2022). Climate Change and the Urgency to Transform Food Systems. *Science*, 376(6600), 1416-1421. <https://doi.org/10.1126/science.abo2364>

Backlash Politics and Contempt for Truth and Knowledge

Anti-Gender Campaigns in Bolsonaro's Rise to the Brazilian Presidency

Allan Santos

ABSTRACT

This article contributes to current understanding of backlash politics by analyzing parliamentary speeches and social media posts by Jair Bolsonaro on his path to the Brazilian presidency (2010-2018). Contempt for truth and scientific knowledge is seen as a contemporary rhetorical practice through which far-right leaders stigmatize public human rights policies and enter mainstream discourse. Bolsonaroist backlash politics on gender and sexuality are not characterized in this study as inevitable retrograde reactions, but rather productive phenomena used to fabricate a new political order marked by anti-democratic politics of truth and anti-intellectualism.

KEYWORDS

backlash politics, Brazil and Bolsonaro, gender and sexuality, politics of truth, anti-intellectualism

Politiques de *backlash* et mépris de la vérité et du savoir : campagnes anti-genre lors de l'accession de Bolsonaro à la présidence brésilienne

RÉSUMÉ

Cet article contribue à la compréhension actuelle des politiques de *Backlash* en analysant les discours parlementaires et les publications sur les réseaux sociaux de Jair Bolsonaro lors de son accession à la présidence brésilienne (2010-2018). Le mépris de la vérité et de la connaissance scientifique est perçu comme une pratique rhétorique contemporaine par laquelle les dirigeants d'extrême droite stigmatisent les politiques publiques en matière de droits humains et s'immiscent dans le discours dominant. Les politiques Bolsonaristes de *Backlash* sur le genre et la sexualité ne sont pas caractérisées dans cette étude comme des réactions rétrogrades inévitables, mais plutôt comme des phénomènes productifs utilisés pour fabriquer un nouvel ordre politique marqué par des politiques antidémocratiques de la vérité et de l'anti-intellectualisme.

MOTS-CLÉS

politiques de *backlash*, Brésil et Bolsonaro, genre et sexualité, politique de la vérité, anti-intellectualisme

Política reaccionaria y desprecio por la verdad y el conocimiento: campañas antigénero en el ascenso de Bolsonaro a la presidencia de Brasil.

RESUMEN

Este artículo contribuye a la comprensión actual de la política reaccionaria mediante el análisis de los discursos parlamentarios y las publicaciones en redes sociales de Jair Bolsonaro en su camino hacia la presidencia de Brasil (2010-2018). El desprecio por la verdad y el conocimiento científico se considera una práctica retórica contemporánea a través de la cual los líderes de extrema derecha estigmatizan las políticas públicas de derechos humanos y entran en el discurso dominante. En este estudio, la política reaccionaria bolsonarista sobre el género y la sexualidad no se caracteriza como una reacción retrógrada inevitable, sino como un fenómeno productivo utilizado para fabricar un nuevo orden político marcado por políticas antidemocráticas de la verdad y el antiintellectualismo.

PALABRAS CLAVE

políticas reaccionarias, Brasil y Bolsonaro, género y sexualidad, política de la verdad, antiintellectualismo.

Introduction

Whether in the United States under Donald Trump, in Viktor Orbán's Hungary, in Poland led by Andrzej Duda or in Emmanuel Macron's France, backlash politics have emerged to contest discourse on morality, family, marriage and childhood that has historically sustained a supposed "truth about sex" (Foucault, 2015 [1976]). Since "sex becomes the democratic issue par excellence" (Fassin, 2019: 422), it makes sense to observe contemporary events surrounding the "sexualization of politics" and the "politicization of gender and sexuality" (Fassin, 2005: 266) as perceived threats to the sociocultural practices that define current power relations. Within this scenario, struggles by LGBTQIA+ populations for sexual rights as human rights should be read as part of a broader process to extend what is democratically accepted and legally protected by recognizing non-normative individuals as subjects of law.

Although this article starts from the "proto-theory" proposed by Alter & Zürn (2020a, 2020b) that conceptualizes backlash politics as inevitable retrograde reactions to progressive advances, I also incorporate critiques by Paternotte (2021) and Corredor (2021) considering these practices as productive political phenomena. I explore and question the "lack of connection to a concern with truth" (Frankfurt, 2005, para. 21) and "contempt for knowledge" (Dieguez, 2018: 14-15) that sustain contemporary global anti-gender campaigns,¹ considering these elements as a powerful rhetoric practice that enables far-right leaders to subvert human rights public policies and reach "the threshold level of entering mainstream public discourse" (Alter & Zürn, 2020a: 564). More specifically, I examine how Jair Messias Bolsonaro's disregard for "factual truth" (Arendt, 1968) was leveraged to politically mobilize a significant portion of Brazilians in favor of maintaining gender and sexuality hierarchies, while projecting himself nationally and securing media visibility for the reactionary power project he represents.²

-
1. For more on transnational anti-gender campaigns by far-right movements, especially from the 2010s onwards, see Garbagnoli & Prearo (2017), Kuhar & Paternotte (2017), Corrêa (2018), Fassin (2019), Corrêa & Kalil (2020), ABGLT et al. (2021), Corredor (2021), and Watch (2022).
 2. We consider "Bolsonarism" to extend beyond Jair Bolsonaro himself to encompass a modernization of right-wing ideals with deep roots in Brazil's sociopolitical tradition, which include militarism, anti-communism, traditionalism, and negationism. However, the visibility and political capital Bolsonaro acquired as a federal deputy (most notably through

Through references to global anti-gender campaigns developed by far-right leaders, Bolsonaroist rhetorical practices were able to dispute public policies constructed upon the epistemology of human rights (such as the 1948 Universal Declaration of Human Rights and 1993 World Conference on Human Rights). The Brazilian far-right movement did not limit its actions to reacting against progressive public policies; digital dissemination of “alternative facts” (Wade, 2017) resignifying basic humanistic principles that have historically protected individuals from gender/sexuality discrimination catalyzed Bolsonaroist backlash politics, generating fundamental social changes and becoming normalized features of contemporary Brazilian political disputes. Through discourse marked by “anti-democratic politics of truth and anti-intellectualism” (Fassin, 2024), these backlash politics on gender and sexuality produced new subjectivities that attempted to manifest the political order Bolsonaro promised his supporters. Bolsonaro’s 2018 campaign slogan (“Brazil above Everything, God above Everyone”) effectively captured the religious morality underpinning this new order.

To a large extent, this disinformation process (Wardle & Derakhshan, 2017; Oliveira *et al.*, 2022) was sustained by the depoliticization and criminalization of feminist and LGBTQIA+ struggles for sexual rights. It involved false accusations of homosexual indoctrination in elementary schools, efforts to legalize pedophilia in Brazil, and claims that children and adolescents were subjected to sex-change surgeries without parental consent—all supposedly driven by a “gender ideology.”

This context challenges Encarnación’s theory (2020) about the conditions that enable a “gay rights backlash.” While this scholar posits that counter-framing can minimize and even blunt the effects of such a backlash (as in the case of Latin American gay rights activists who undercut opposition by framing their struggle as a human rights crusade), the political inscription

the “gay kit” controversy that started in 2010) created a broad coalition of conservative leaders that formed “a Bolsonaroist wave in the 2018 election” (Alves, 2019: 183). This study focuses on the runup to Bolsonaro’s 2018 election campaign and presidency (2019-2022) to understand how the stigmatization of sexual policies proposed by the Working Party governments (under Luiz Inácio Lula da Silva [2003-2010] and Dilma Rousseff [2011-2016]) politically mobilized a conservative electorate that viewed LGBTQIA+ human rights as a threat to Brazil’s social fabric.

of sexual rights in the language of human rights has paradoxically contributed to the production of a “new sexuality regime” based on the criteria of “consent” and “responsibility” (Carrara, 2015; Lowenkron, 2012). This makes the disinformation discourses fabricated by Bolsonarist backlash politics particularly powerful, as they trigger enemies of the new sexual order who are still capable of causing popular abjection and engaging ordinary citizens to subvert dominant scripts grounded on humanistic values. As we shall see, these discourses target “pedophile monstrosities” that inhabit the lowest rung of the “hierarchical system of sexual value”, whose “eroticism transgresses generational boundaries” (Rubin, 2006 [1984]).

Fundamentally, backlash politics cannot be reduced to inevitable counterreactions to progressive advances, as proposed by Faludi (1991) and Alter & Zürn (2020a, 2020b). The Brazilian case shows that anti-gender campaigns have the potential to establish a new political order by dismantling existing institutions of knowledge production and promoting new criteria for what counts as true (Paternotte, 2021). To enter mainstream public discourse, Bolsonaro attacked scientific concepts formulated by gender studies as not only vital threats to heteronormativity, but components of a fictitious “gender ideology” that supposedly endangers the bodies and subjectivities of innocent children who are legally, morally and psychologically incapable of consenting to sex.

1. Methodology

To explore the discourses contained in Bolsonarist backlash politics on gender and sexuality, I initially examined some of the statements in which the politician stigmatized the “Brazil without Homophobia” (2004) and “School without Homophobia” (2011) educational programs as components of a “gay kit” supposedly created by the Brazilian Workers Party (*Partido dos Trabalhadores*, PT) to expose public elementary school students to homosexuality and pedophilia. Moving beyond these initiatives (proposed within the scope of the first two Luiz Inácio Lula da Silva governments [2003-2010] and the first term of Dilma Rousseff [2011-2014] to combat discrimination and violence against LGBTQIA+ individuals in Brazil), Bolsonaro stigmatized progressive public policies developed to promote human rights for sexual

minorities as threats to the preservation of heteronormativity as a political regime (Rich, 1983; Wittig, 1992). Within this context, this study collected and analyzed documentary sources including 58 statements by Bolsonaro in the Tribune of the Brazilian Chamber of Deputies and 66 posts on his official Facebook page between 2010 and 2018 (spanning his first accusations against PT educational programs and the official announcement of his presidential campaign).³

Shifting away from traditional ethnographic practices, I embraced “anthropological documentary research”, recognizing these materials as “ethnographic artifacts that are especially profitable in certain research contexts” (Lowenkron & Ferreira, 2014: 76). As part of this approach, I initially searched keywords in the archives of speeches and shorthand notes available on the Brazilian Chamber of Deputies website,⁴ identifying and collecting Bolsonaro’s statements during his seven terms as federal deputy (1991-2018) containing the following terms: kit, homosexuality, homosexualism, homosexual, homosexuals, homophobia and pedophilia. This yielded 189 results; cross-checking ruled out 130 duplicate results to yield 58 statements.

With the launch of Bolsonaro’s official page on June 14, 2013, Facebook played an essential role in consolidating his image as a presidential candidate (Almeida, 2019; Goldstein, 2019). In the next stage of my research, I collected and stored print-screen images of all 66 posts Bolsonaro shared which: 1) contained one of the following keywords (in Portuguese): child, children, little child, little children, childhood, infantile, family, families, pedophilia and homosexuality; 2) used texts and/or images to link the PT’s educational programs and “gay kit” with the sexualization of childhood, homosexuality, pedophilia and gender ideology; and 3) were shared prior to the official launch of Bolsonaro’s presidential campaign in 2018.

3. Between November 30, 2010 and December 31, 2018 then-federal deputy Jair Bolsonaro took the floor of the Chamber of Deputies 41 times to denounce the dangers posed by the “gay kit” to Brazilian society. All of these statements (except for one on May 13, 2004 which is not relevant to this research). <https://bit.ly/3xVy6gh>

4. <https://bit.ly/3UdjdyZ>

2. Backlash Politics as Productive Political Phenomena

In an intellectual effort to conceptualize backlash politics as a distinct form of contentious politics, Alter & Zürn (2020a, 2020b) developed a “proto-theory” with three necessary elements: 1) a retrograde objective of returning to a prior social condition; 2) extraordinary goals and tactics that challenge dominant scripts; 3) a threshold condition of entering mainstream public discourse. These authors note that when backlash dynamics are accompanied by common accelerants (nostalgia, emotional appeals, taboo breaking, and institutional reshaping), the results can be unpredictable, contagious, transformative, and enduring. They conclude that this particular form of political contestation may peter out without leading to greater systemic change, be associated with fundamental change in the form of new social cleavages, or contribute to social reversions capable of igniting fundamental political changes.

In the wake of the 1990s UN international conferences that included discussions on sexual rights in the human rights agenda (most notably the Cairo International Conference on Population and Development in 1994 and the Fourth World Conference on Women in Beijing in 1995), the Lula da Silva government recognized the need to develop social programs to foster awareness and respect for gender and sexual diversities in support of LGBTQIA+ populations. In May 2004 the President’s Special Secretariat for Human Rights proposed “Brazil without Homophobia: Program to Combat Violence and Discrimination against LGBT and to Promote Homosexual Citizenship”. The fifth line of action in this program (entitled “Right to Education: Promoting Values of Respect for Peace and Non-Discrimination based on Sexual Orientation”) served as the genesis of the “School Without Homophobia” project (2011), which became a target of Bolsonarist backlash politics.

Based on the notion of “sexual rights as human rights” (Carrara, 2015), the “School without Homophobia” project proposed a broader understanding of the concept of “homophobia” (Fone, 2000; Borrillo, 2001; Junqueira, 2012) that extended beyond the field of public safety, restricting citizenship rights and preventing full access to education, health, work, safety, and human rights. In other words, the logic of “combating homophobic violence” was

surpassed by valuing LGBTQIA+ existences as a political strategy. By explicitly stating that “the school acts as one of the main agents responsible for the production, reproduction and naturalization of homophobia” (Brasil, s.d.: 8), the Brazilian federal government made an effort to re-signify school spaces, claiming educational institutions that functioned as gateways for producing new discourses and social representations of gender, sexuality and family. This effort also involved political investment in educational materials (the “Kit to Combat Homophobia”⁵) through which students, educators, public managers and civil society could be encouraged to think critically about human diversity, deconstructing knowledge and social practices linked culturally by the discursive formations of sex and inherent power tactics.

Schools, as potential sites for cultivating awareness about the historical construction of a certain “truth of sex” (Foucault, 2015 [1976]), have become battlegrounds for political disputes within contemporary Brazilian culture. The educational materials to combat homophobia, which were proposed by specialized NGOs under the supervision of the Ministry of Education’s Secretariat of Continuing Education, Literacy and Diversity (SECAD/MEC),⁶ were pejoratively labelled by conservative actors as the “gay kit” in late 2010. They were successively stigmatized in the National Congress and the media by Bolsonaro, who decried “the pornographic films and so-called didactic material to combat homophobia, which, in fact, I repeat, encourage homosexuality and open the doors to pedophilia.”⁷

In this way, marked by the contempt for truthfulness and scientific knowledge (Frankfurt, 2005; Diegues, 2018; Fassin, 2024) that has globally sustained attacks on gender, the pedagogical materials comprising a “Kit to Combat Homophobia” were mischaracterized by the extreme-right politician as part of a “gay kit” under the false allegation that they would indoctrinate

-
5. Although it was never distributed in Brazilian public schools, the Brazilian Association of Lesbians, Gays, Bisexuals, Transvestites, Transsexuals and Intersex People (ABGLT) has compiled and shared some of the items in the “Kit to Combat Homophobia.” <https://bit.ly/2Lbbnqd>
 6. After intense pressure and political bargaining by religious groups in the National Congress, on May 25, 2011 then-president Dilma Rousseff vetoed production of the “anti-homophobia kit” that was to have been distributed to 6,000 public schools.
 7. Speech in the Brazilian Chamber of Deputies, May 5, 2011. <https://bit.ly/37KqOeD>

children in Brazilian public schools to “become gay”.⁸ Bolsonaro’s rhetoric implied that it was essential to depoliticize and criminalize LGBTQIA+ pride to prevent social minorities from making demands and incursions into public life in the name of their gender and sexual differences.

This discursive strategy to subvert public human rights policies is by no means exclusive to Bolsonaro’s backlash politics in modern-day Brazil. Susan Faludi described similar opposition to feminist gains in the United States in her 1991 best-seller *Backlash: The Undeclared War against Women*. But, according to her definition, recent growth in transnational anti-gender offenses in the United Nations would be misdiagnosed as inevitable open contestations organized by a coalition of reactionary politicians and institutions to restore the “natural family” and oppose “gender ideology”, for example. In fact, these offenses have been insightfully analyzed by Cupać & Ebetürk (2020) as a threat not only to the course of women’s rights but also to how politics takes place within the UN itself. In other words, within the domain of women’s rights we are observing a backlash against an international organization and its feminist policies, along with a potential backlash to its *modus operandi* as conservative groups have embraced multilateralism, turning the UN into a political arena from which anti-humanistic and anti-democratic norms can also be issued. Expanding our scope, we can see backlash politics in other areas of UN operations such as same-sex relationships, disability rights, prohibition of torture, affirmative action, gun control, and indigenous rights.

Moreover, according to the definition of backlash politics proposed by Alter & Zürn (2020a, 2020b), the challenges antifeminist alliances pose to women’s rights in the UN can be categorized due to their potential to trigger considerable changes in social and political systems. The current backlash is no mere ephemeral reactionary political movement, but rather a social force with considerable transformative potential that has fueled global anti-gender campaigns towards the production of a new political order. And this is precisely where the limitations and contradictions of these authors’ “proto-theory” are most evident: although they are careful to distinguish the “retrograde objectives” of backlash politics from “regressive contentious politics” as well as more ordinary forms of contestation and power-seeking

8. Ibid.

strategies, the political phenomena cannot be reduced to a “retrograde objective of returning to a prior social condition” precisely because of their capacity to produce fundamental political changes.

As noted by Paternotte (2021), the assault on women’s and LGBTQIA+ sexual rights are part of a wider project intended to establish a less democratic political order, by dismantling existing institutions of knowledge production and promoting new criteria to legitimize knowledge itself and ultimately obtain the truth. In this sense, the return to an idealized patriarchal past built from compulsory heterosexuality as a political regime (Rich, 1983; Wittig, 1992) is not the foremost objective of backlash politics, but the consequence of contemporary de-democratization processes.

3. Bolsonaroist Backlash Politics on Gender and Sexuality

From his first accusations about the “gay kit” in the Brazilian Chamber of Deputies on November 30, 2010,⁹ Bolsonaro indicated “age as a primary element in the attack on the [educational] materials” (Trotti, 2020: 128), strengthening the discursive strategy to depoliticize LGBTQIA+ struggles for sexual rights as human rights. Institutional efforts to politically affirm “expressions of gender and sexuality by children and youth” (Leite, 2019: 11) and “LGBT adolescents” (Leite, 2014) as social categories for constructing public policies were consequently framed by Bolsonaroist backlash politics to challenge dominant scripts based on the humanist principles of equality and non-discrimination. According to Bolsonaro’s media posts, “the government [of the PT] is planting seeds in schools, among children, and why not mention among children as young as 5, 6 [or] 7 that being gay is normal”,¹⁰ in addition to “telling families that having a gay, lesbian, homosexual, transsexual or transvestite child is a reason to be proud. I repeat: this is a reason to be ashamed!”¹¹.

9. Speech in the Brazilian Chamber of Deputies, November 30, 2010. <https://bit.ly/2ukSW9S>. See: <https://bit.ly/2YLNiu6>.

10. Speech in the Brazilian Chamber of Deputies, April 1, 2015. <https://bit.ly/3Ja8Esb>

11. Speech in the Brazilian Chamber of Deputies, June 30, 2011. <https://bit.ly/3CzRcJP>

3.1. The “Homosexual Indoctrination” of Children in Elementary Public Schools

The “School without Homophobia” educational program was intended to directly engage students, guiding them in the processes of discovering and acknowledging their gender identities and expressions of sexuality, promoting “youthful criticality regarding attitudes and acts that violate Article V of the Statute of Children and Adolescents” (Brazil, n.d.: 12). Bolsonaro, however, characterized it as “homosexual indoctrination”, repeatedly stating in the National Congress that the PT government was “encouraging [children] to be gay, via the Secretariat of Human Rights”,¹² since “this wave of wanting to fight homophobia is stimulating homosexuality, pederasty, depravity”.¹³

In this backlash discourse we can see a clear and recurring attempt to draw a line between socially permissible and morally unacceptable public human rights policies. This is evident in the selective acceptance of initiatives to protect individuals affected by homophobic violence every day, alongside complete rejection of any actions favoring the political affirmation of LGBTQIA+ populations. The Bolsonarist discourse permits initiatives addressing discrimination in education, but only if they remain within the confines of “combating homophobic violence”; this approach restricts marginalized groups to the role of victims, whose only possible refuge is heteronormative tolerance (Brown, 2006). At the same time, any public policy that promotes respect for diversity is considered morally outrageous, along with any democratic perspective that understands sexual rights as human rights. According to this rhetoric, gender and sexuality in minors must be considered with regard to risk, which continuously reinforces their passive role as victims while granting agency to the very actors who have historically oppressed social minorities. For Bolsonaro, the “Kit to Combat Homophobia” went too far by daring to distance itself from the conservative logic of victimization and moving towards valuing LGBTQIA+ existences as its political strategy.

12. Speech in the Brazilian Chamber of Deputies, April 17, 2012. <https://bit.ly/3KfISTQ>

13. Speech in the Brazilian Chamber of Deputies, December 8, 2010. <https://bit.ly/3pmBgld>

In contrast with its ostensible goal, promoting tolerance towards gender and sexual diversity does not foster equal respect for the plurality of bodies and subjectivities that constitute LGBTQIA+ populations. In fact, this rhetorical practice intensifies the regulatory effects of homophobic violence by dehistoricizing gender norms and essentializing sexual deviations that make tolerance of the Other necessary in the first place. As explored by Brown (2006), tolerance as a discourse of power demands that tolerated individuals refrain from making demands and incursions into political life in the name of their differences. In other words, homosexuals, lesbians, bisexuals, transvestites and transsexuals might even be tolerated in the political order that Bolsonaro promised his supporters, as long as they do not commit to changing their categorization as “abnormal” and continue to practice their differences in a private, depoliticized manner.

Expressions of gender and sexuality in childhood and adolescence were also seen to function as discursive links from which Bolsonarist backlash politics sought to criminalize other political agendas of the LGBTQIA+ movements. Bolsonaro’s June 11, 2015 post,¹⁴ which garnered 31,000 likes, 4,500 comments and 16,000 shares,¹⁵ displayed a precociously sexualized body of a child in a context alluding to the 19th São Paulo LGBT+ Pride Parade (fig. 1). Considering the reading proposed by Sarti (2009, 2011), by labelling “little children” as victims of a “GOVERNMENT OF SCOUNDRELS” (which finances the parade and “values ‘cultural’ movements of lesbians, gays, bisexuals and transvestites” as part of its “government program”), Bolsonaro captured in his favor the intelligibility that the use of victimization as a political strategy confers on suffering. Instead of attributing the suffering commonly experienced by LGBTQIA+ children and adolescents to the symbolic and physical violence caused by homophobia, he directed it toward a space historically defined as vulnerable to the perversity of “moral monsters” (Foucault, [1975] 1999), asking: “[An] 8-year-old child encouraged to be gay: by the biological parents or by the gay couple?”

14. <https://bit.ly/44aoBac>

15. Data as of September 8, 2024.

Fig. 1: “Gay Pride Parade is part of PT Program”



Free translation of Facebook post text:

GOVERNMENT OF SCOUNDRELS!

Gay parade is financed by Dilma Rousseff and is included in her Government Program.

[An] 8-year-old child encouraged to be gay: by the biological parents or by the gay couple?

Dilma values “cultural” movements of lesbians, gays, bisexuals and transvestites.

PT creates graduate course on Sexual Diversity.

People with this behavior are those who are suing Marco Feliciano, Silas Malafaia, Levy Fidelis and Jair Bolsonaro [religious and political leaders with great influence in the Brazilian far-right].

Watch 3’44” speech

<https://youtu.be/Fh-STBV5TMQ>

Source: Bolsonaro’s Facebook page, June 11, 2015.

Although Bolsonarist discourses are often read uncritically as spontaneous, disjointed and without clearly defined political objectives, I see within them complex layers of historicities articulated in an incessant effort to preserve the institutions that have traditionally produced a supposed “truth about sex.” Foucault (2015 [1976]), in his exploration of sexuality as a subject of discourse and control, identified pedagogization of children’s sex (simultaneously “natural” and “against nature”) as one of the four major strategic sets of knowledge/power that shaped modern understanding of sexuality

in the early 18th century. Later work by Rubin (2006 [1984]) mapped more than a century to show that no tactic to address erotic hysteria has been as reliable as the protection of children. According to the rhetoric underpinning Bolsonarist backlash politics, the presence of a child at a gay pride parade is not an unpredictable and isolated event, but rather part of the “PT government program” that ensures continuity of a perverse plan of “homosexual indoctrination” (initially deployed by distributing the “gay kit” in public elementary schools) by legally recognizing same-sex unions and granting custody of minors to non-heteronormative families. In this way, Bolsonaro’s insistence that children and adolescents are victimized by sexual perverts socially recognizes those conservative subjects whose existence relies on institutions threatened by the political affirmation of sexual rights (namely heteronormativity, the nuclear family, and an idealized representation of childhood innocence).

3.2. The “Legalization of Pedophilia” in Brazil

Next, Bolsonarist backlash politics escalated the risks implicit in the “gay kit” from the field of “homosexual indoctrination in elementary schools” and “harmful effects of same-sex stable unions on child safety” to “sexual crimes against the vulnerable” by circulating false accusations that former President “Dilma Rousseff wants to legalize pedophilia in Brazil.”¹⁶ A Facebook post by Bolsonaro on July 14, 2015 claimed, “Since November 2010, when I discovered the GAY KIT for use in schools for children as young as 6, I have been warning that the government’s intention is not to combat homophobia but to open the doors to pedophilia.”¹⁷ These claims solidified in the popular imagination the “moral panic” (Cohen, 1972) of an imminent pedophile threat that could manifest itself anywhere, and at any time. This panic is driven by a threefold movement to relativize pedophilia, by supposedly 1) flexibilizing sexual consent among children and adolescents; 2) concealing sexual abuse of children and adolescents in the name of free artistic expression; and 3) legalizing crimes of pedophilia via governmental pathologization of the perverse desire for vulnerable minors.

16. Speech in the Chamber of Deputies of Brazil, July 14, 2015. <https://bit.ly/3KjFb7>

17. <https://bit.ly/3bL2YCP>

Fig. 2: “The explicitation (legalization) of pedophilia” by the PT



Free translation of the Facebook post:

Image:

UN Protocol: “PRINCIPLE OF THE BEST INTERESTS OF THE CHILD”

The explicitation (legalization) of pedophilia.

SCOUNDRELS, a thousand times scoundrels!

Text:

— The explicitation (legalization) of pedophilia.

— UN Protocol: “PRINCIPLE OF THE BEST INTERESTS OF THE CHILD”

Comment:

As if that weren’t enough, now “modern art” can be exhibited, where children are practically forced to touch a naked “man.” What a disgrace. This country needs direction, someone who can recover the moral values of our society. #ThisIsNotArt #Bolsonaro2018

Source: Bolsonaro’s Facebook page, September 26, 2017.

In another Facebook post on September 29, 2017 (fig. 2), Bolsonaro mischaracterized federal government attempts to legally bind Brazil to a 2011 UN transnational protocol complementing the 1989 Convention on the Rights of the Child as “explicitness (legalization) of pedophilia.”¹⁸ Citing this Optional Protocol¹⁹ which recognizes that “the best interests of the child should be a primary consideration to be respected in pursuing remedies for violations of the rights of the child”, Bolsonaro claimed that approval of the document would legitimize the abnormal perversity embodied in the “gay kit” and establish a legal provision through which “little children” would have the right “to decide about their sexual life (homo or hetero)”. He stated, “once again, Dilma Rousseff’s PT government tried to approve a message about children’s rights in the Foreign Affairs Committee of the Chamber [...]. And there is already open talk about sexual rights for 6, 7, [and] 8-year-old children.”²⁰ Bolsonaro claimed that the focus on children

18. <https://bit.ly/3NXDiXi>

19. <https://bit.ly/47sS95s>

20. <https://bit.ly/3Q9q4tt>

in proposing, drafting, and executing laws to enforce their rights served as a cover for legal protection of children's sexual desires and fantasies, to the detriment of consent by parents and guardians, declaring, "What is in the best interests of children? We know pedophilia is getting closer and closer to relativization in our country".²¹

In addition to denouncing the supposed sexual abuse of children, some of the 1,300 comments posted in response to Bolsonaro's Facebook publication also condemned artistic performances as camouflaging acts of pedophilia sponsored by public and private cultural institutions throughout Brazil. This was an attempt to associate the PT government with accusations of pedophilia that dominated the Brazilian art scene during the latter half of 2017. As Bolsonaro decried in a video posted on Facebook on October 10, 2017: "Not long ago you saw some scoundrels in that museum sponsored by Santander [bank] in Porto Alegre. Other scoundrels at the Museum of Modern Art in São Paulo basically corrupting children, preaching pedophilia, preaching zoophilia, eroding family values, calling it art".²²

Finally, a third rhetorical strand appeared in the backlash discourse denouncing the "legalization of pedophilia". Propagating the false allegation that the PT government would redefine pedophilia crimes by reclassifying offenses such as rape of vulnerable persons and corruption of minors as merely psychological disorders, Bolsonaro sought to politically capitalize on the notion that all subjects diagnosed with pedophilia share an essentially criminal nature. In actuality, the PT government developed public policies based on ICD-10²³ and DSM-5²⁴ medical classifications of pedophilia as a disorder to identify and monitor these offenses and prevent fantasies and sexual impulses involving pre-pubescent children from being externalized as crimes typified by law. For example, within the context of the National Program to Combat Sexual Violence against Children and Adolescents, the federal government produced an educational booklet²⁵ clarifying that while

21. <https://bit.ly/3NXDiXi>

22. <https://bit.ly/3pPHPmR>

23. The International Classification of Diseases, adopted by the World Health Organization.

24. The Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, published by the American Psychiatric Association.

25. <https://bit.ly/49A5Kb3>

not every person diagnosed as a pedophile is necessarily a criminal, any and all sexual abuse or exploitation involving children and adolescents is legally considered a crime and must be punished, regardless of psychiatric diagnosis: “What characterizes the crime is not pedophilia, but the act of abusing or exploiting”.

My findings here challenge the theoretical conditions that enable a “gay rights backlash”, according to Encarnación (2020), who maintains that counter-framing can minimize repercussions. While human sexuality has been recodified over the years by the conquest of sexual rights as human rights, the freedom of sex in our “new regime of sexuality” (Carrara, 2015) is conditioned by notions of “responsibility” and “consent”, in line with language established at UN international conferences. In other words, while new sexual rights are being created, new barriers are simultaneously being raised to manifest sexualities and gender identities, leading to the emergence of a new regime of sexual danger.

While the criteria that traditionally separated “good” and “bad” sex has progressively shifted away from biological reproduction, and homosexual individuals increasingly reach thresholds of respectability imposed by the “hierarchical system of sexual value” (Rubin, 2006 [1984]: 151), the lowest sexual castes continue to be “those whose eroticism transgresses generational boundaries”. This maintains the specter of “boy-lovers” as a potent rhetorical tool in the conservative crusade to depoliticize and criminalize LGBTQIA+ agendas. Moreover, as Jenkins (1998) warned at the turn of the 2000s, the permanent establishment of child sexual abuse as part of the contemporary cultural landscape provides conservative actors with a powerful political weapon, which they use to legitimize themselves as defenders of an idealized childhood. It consequently makes sense that Bolsonaro promoted successive shifts toward public policies originally involving the “gay kit”, stigmatizing the entire PT government for LGBTQIA+ populations as “a policy of encouraging pedophilia”.²⁶ In this way, “Everyone against Pedophilia” (Lowenkron, 2012: 341) was a mantra Bolsonaro exploited to challenge dominant scripts based on humanistic principles and create the social conditions allowing untruthful narratives to enter mainstream public discourse.

26. Speech in the Brazilian Chamber of Deputies, October 17, 2012. <https://bit.ly/3ObcliW>

3.3. “Gender Ideology” and Sex-Change Surgeries for Minors

In addition to the strategies discussed above, Bolsonarist backlash politics inscribed their rhetorical practices in the “discursive field of transnational conservative action” (Miskolci & Campana, 2017: 730) sedimented by a supposed “gender ideology”: “The PT wants to turn 5, 6, 7-year-old little children into homosexuals and open the doors to pedophilia! I make it very clear: we in the Chamber of Deputies, in a Special Commission, rejected gender ideology”.²⁷ Understanding that the Brazilian context is situated within a broader landscape of “anti-gender geopolitics” (ABGLT *et al.*, 2021: 15), here our analysis focuses on how global similarities assumed specific forms from local political dynamics. In this way, the neologistic arrangement that emerged as a “Catholic invention” (Kuhar & Paternotte, 2018: 511) at UN conferences on women’s sexual rights in the 1990s and was later consolidated as a political category by transnational campaigns on “ideological foundation related to the theoretical premises of feminism and queer academic studies” (Fassin, 2020: 67) only became more evident in Brazil from March 2014 onwards. At this time, the country was experiencing intense legislative clashes over including references to “gender”, “sexual orientation” and “sexuality” in the National Education Plan (PNE 2014-2024), as well educational plans for the 26 states, the Federal District, and 5570 municipalities.

Following conflicts in the country’s legislatures over inserting the gender perspective in school curricula (which at times approached physical violence), the Bolsonarist discourse was further radicalized by fabricating the “alternative fact” that an imminent anthropological revolution was being engineered by “gender ideology”. Cardinal Ratzinger (who would be elected Pope Benedict XVI in 2005) had already stated in a publication of the Holy See entitled *Salt of the Earth* (1997) that feminist struggles for women’s liberation “serve as a nuclear center for any liberation activity, both political and anthropological, with the objective of liberating human beings from their biology” (Ratzinger, 1997: 142). This idea was widely disseminated across Latin America through publications like *Gender Ideology: Gender as a Tool of Power* (2010), by the Argentinian Jorge Scala, a pro-life lawyer and bioethics professor at the International Free University of the Americas who argued

27. Speech in the Brazilian Chamber of Deputies, June 23, 2015. <https://bit.ly/3QQtku1>

that this “totalitarian ideology” (Scala, 2011: 134) poses a greater threat than heavy-handed political systems like North Korea and Cuba, considering that “gender destroys the intimate anthropological structure of the human being”.²⁸

Figure 3: “PT/PSOL wants to CASTRATE YOUR 12-YEAR-OLD SON”



Free translation of the Facebook post:

Image:

SAVE OUR CHILDREN

Text:

MALAFAIA/BOLSONARO: some PT/PSOL deputies want to CASTRATE YOUR 12-YEAR-OLD SON

After indoctrination through “gender identity” at school, your 12-, 13- or 14-year-old will be able to undergo sex reassignment surgery if they wish.

The “best interests of the child” must prevail over the wishes of the parents. It is no coincidence that the SPANKING LAW [Law to Protect Children and Adolescents from Corporal Punishment] was created. I discovered the Gay Kit in 2010, I reported it, and this is why I am still facing lawsuits. I recognize Pastor Silas Malafaia as one of the most active defenders of the FAMILY and CHILDREN, and take this moment to congratulate him on his brilliant performance alongside Federal Deputy (SP) Eduardo Bolsonaro in the Chamber of Deputies this Thursday.

In a 10’30” video, Felipe Moura Brasil summarizes what was discussed in the public hearing: <https://www.youtube.com/watch?v=JLbt7xogyFI>

Source: Bolsonaro’s Facebook page, June 27, 2015.

28. <https://bit.ly/3wl8KcS>.

In Brazil, the unrealistic notion of a “gender agenda” aimed at “abolishing human nature” (O’Leary, 1997) was translated by Bolsonarist backlash politics as an accusation that the PT government would strive to normalize and standardize gender transition for minors without consent from their parents or guardians. The PT remaining in power represented the imminent imposition of a “new pseudo-anthropology” (Scala, 2011: 47), in which the political defense of the “best interests of the child” would serve as a pretext for liberating children and adolescents from their natural and biological human condition. As shown in Figure 3, Bolsonaro threatened parents and guardians with the terrifying notion that “after indoctrination through ‘gender identity’ at school, your 12-, 13- or 14-year-old will be able to undergo sex reassignment surgery if they wish. The ‘best interests of the child’ must prevail over the wishes of the parents”.²⁹

The post shared by Bolsonaro on Facebook on June 27, 2015 (which generated 66,000 likes, 27,000 shares, and 7,400 comments)³⁰ reused the same image shared just over two weeks earlier (fig. 1). But now, instead of describing an “8-year-old child encouraged to be gay” by “moral monsters” disguised as adoptive parents,³¹ here Bolsonaro urges parents to “SAVE OUR CHILDREN. [...] some PT/PSOL deputies want to CASTRATE YOUR 12-YEAR-OLD SON”,³² entering mainstream public discourse by fabricating a delusional epidemic of child transsexualization aimed at altering human biological structure.

This disinformation emerged amid political disputes surrounding the proposal by the leftist deputies Jean Wyllys (PSOL-RJ) and Érika Kokay (PT-DF) of Bill 5002/2023,³³ which was intended to facilitate name changes for transvestite and transsexual people and demand the Brazilian public health system and private health plans to cover “comprehensive hormonal treatments” and “total or partial surgical transsexualization interventions” for adults over 18 years of age wishing to “adapt their body to their self-perceived gender identity”. Bolsonaro’s Facebook post used political disengagement

29. <https://bit.ly/3ONaLEW>

30. Data from September 11, 2024.

31. <https://bit.ly/44aoBac>

32. <https://bit.ly/3ONaLEW>

33. <https://bit.ly/3UEn8qQ>

with truthfulness and scientific knowledge to condense some of the discourse touted by backlash politics over the years (homosexual indoctrination in public elementary schools, pedophile monsters, child transsexualization) to classify “gender ideology” as a PT tool that would risk the future of the nation through totalitarian interference of the State in the bodies of children and adolescents. As Bolsonaro warned in the Chamber of Deputies on December 8, 2010: “This is serious. I even understand it to be a matter of national sovereignty”.³⁴

Conclusion

Starting from the “proto-theory” by Alter & Zürn (2020a, 2020b), I have examined some of the political communication processes through which Jair Bolsonaro subverted the original meanings articulated in public human rights policies on his path to the Brazilian presidency. By scrutinizing the contempt for truthfulness and scientific knowledge (Frankfurt, 2005; Dieguez, 2018; Fassin, 2024) underpinning contemporary global anti-gender campaigns which are wielded by far-right leaders like Donald Trump, Matteo Salvini, Viktor Orbán and Recep Tayyip Erdoğan to achieve their political objectives, I have observed some limitations in common understandings of backlash politics. In contrast to assumptions that consider these distinct discourses as inevitable retrograde responses to progressive advances in policies for social minorities, I have seen Bolsonarist backlash politics to be productive attempts to produce a new political order marked by anti-democratic politics of truth and anti-intellectualism (Fassin, 2024).

By decontextualizing, deforming and distorting government projects that favor sexual rights as human rights for LGBTQIA+ populations, the “disinformation discourses” (Wardle & Derakhshan, 2017; Oliveira *et al.*, 2022) fabricated by Bolsonarist backlash politics reached “the threshold level of entering mainstream public discourse” (Alter & Zürn, 2020a: 564) subjugating scientific concepts formulated by gender studies to “alternative facts” (Wade, 2017). Programs to end homophobia, in schools and in the country, were stigmatized as components of a “gay kit” intended to “deconstruct

34. Speech in the Chamber of Deputies, December 08, 2010. <https://bit.ly/3Gilt8F>

heteronormativity” through three perverted strategies orchestrated by the Workers Party: homosexual indoctrination of children in public elementary schools, flexibilization of sexual consent by minors and legalization of pedophilia, and subjecting children and adolescents to sex-change surgeries without parental authorization as the effect of a supposed “gender ideology”.

When scholars such as Faludi (1991) and Alter & Zürn (2020a, 2020b) consider backlash politics as inevitable retrograde reactions to progressive advances, they neglect the transformative potential of these practices to create a less democratic political order. In breaking free from the restrictions imposed by traditional instances of knowledge production and verification, Bolsonaroist backlash politics on gender and sexuality progressively corrupt the ethical values upon which our humanistic ideals were historically built and have (at least tacitly) been governed by a social pact for truth, even if this often only involved a desire for truthfulness. In the political order Bolsonaro envisions for his voters (captured in his 2018 presidential campaign slogan “Brazil above Everything, God above Everyone”), anti-democratic criteria for legitimizing knowledge and obtaining the truth are intended to be normalized as adjustable political tools which are tailor-made to defend reactionary interests.

THE AUTHOR

Allan Santos

Allan Santos has PhD in Communication and Culture at the Federal University of Rio de Janeiro, he has completed a doctoral internship in the Departments of Political Science and Gender Studies of the Université Paris 8. He is a researcher at the Center for Studies in Communication, History and Health (NECHS - FioCruz/UFRJ) and affiliated with the Laboratoire d’Études de Genre et Sexualité (LEGS) who has investigated the contributions of the digital disinformation and the mediatic mobilization of anti-gender campaigns to the rise to power of far-right leaders.

Recent publications

Santos, A. (2024). *A fabricação do pânico sexual bolsonarista: do “kit gay” à “mamadeira de piroca”*. Editora Insular. <https://insular.com.br/produto/a-fabricacao-do-panico-sexual-bolsonarista/>

Santos, A. (2022). Reflexões sobre a importância do pânico sexual para a ascensão do bolsonarismo ao poder. *Lumina*, 16(3), 92-111. <https://doi.org/10.34019/1981-4070.2022.v16.39039>

Pontalti Monari, A. C., Santos, A., & Sacramento, I. (2020). COVID-19 and (Hydroxy) chloroquine: A Dispute over Scientific Truth during Bolsonaro's Weekly Facebook Live Streams. *Journal of Science Communication*, 19(07), A03. https://jcom.sissa.it/article/pubid/JCOM_1907_2020_A03/

BIBLIOGRAPHY

- ABGLT, ABIA, Ação Educativa, ANTRA Brasil, CLADEM Brasil, Conectas, Gênero e Educação, NUH/UFMG, IPAS (2021). *Ofensivas anti-gênero no Brasil: Políticas de Estado, legislação, mobilização social*. Relatório Submetido ao Mandato do Perito Independente das Nações Unidas sobre Orientação Sexual e Identidade de Gênero e Direitos Humanos.
- Almeida, R. (2019). Bolsonaro presidente: conservadorismo, evangelismo e a crise brasileira. *Revista Novos Estudos (Cebap)*, 38(1), 185-213.
- Alter, K. J., & Zürn, M. (2020a). Conceptualising Backlash Politics: Introduction to a Special Issue on Backlash Politics in Comparison. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 563-584. <https://doi.org/10.1177/1369148120947958>
- Alter, K. J., & Zürn, M. (2020b). Theorising Backlash Politics: Conclusion to a Special Issue on Backlash Politics in Comparison. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 739-752. <https://doi.org/10.1177/1369148120947956>
- Alves, M. (2019). *Desarranjo da visibilidade, desordem informacional e polarização no Brasil entre 2013 e 2018*. PhD Thesis. Programa de Pós-graduação em Comunicação. Universidade Federal Fluminense.
- Arendt, H. (1968). Truth and Politics. In Arendt, H. *Between Past and Future: Eight Exercises in Political Thought*. Viking Press.
- Borrillo, D. (2001). *Homofobia*. Bellaterra.
- Brasil (s.d.). *Caderno Escola Sem homofobia*. Ministério da Educação.
- Brown, W. (2006). *Regulating aversion: Tolerance in the Age of Identity and Empire*. Princeton University Press.
- Cohen, S. (1972). *Folk Devils and Moral Panics: The Creation of Mods and Rockers*. MacGibbon and Kee.
- Carrara, S. (2015). Moralidades, racionalidades e políticas sexuais no Brasil contemporâneo. *Mana*, 21(2). <https://doi.org/10.1590/0104-93132015v21n2p323>
- Corrêa, S. (2018). A “política do gênero”: um comentário genealógico. *Cadernos Pagu*, 53. <https://doi.org/10.1590/18094449201800530001>
- Corrêa, S., & Kalil, I. (2020). *Políticas antigênero em América Latina: Brasil – ¿La catástrofe perfecta?* Observatorio de Sexualidad y Política (SPW).
- Corredor, E. S. (2021). On the Strategic Uses of Women's Rights: Backlash, Rights-Based Framing, and Anti-Gender Campaigns in Colombia's 2016 Peace Agreement. *Latin American Politics and Society*, 63(3), 46-68. <https://doi.org/10.1017/lap.2021.24>
- Cupać, J., & Ebetürk, I. (2020). The Personal is Global Political: The Antifeminist Backlash in the United Nations. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4). <https://doi.org/10.1177/1369148120948733>
- Diegues, S. (2018). *Total bullshit ! Au cœur de la post-vérité*. PUF.

- Encarnación, O. G. (2020). The Gay Rights Backlash: Contrasting Views from the United States and Latin America. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 654-665. <https://doi.org/10.1177/1369148120946671>
- Faludi, S. (1991). *Backlash: The Undeclared War against American Women*. Three Rivers Press.
- Fassin, E. (2005). Démocratie sexuelle. *Comprendre, Revue de philosophie et de sciences sociales*, 6, 263-276.
- Fassin, E. (2019). Threatening Gender, Threatened Gender. *AboutGender: International Journal of Gender Studies*, 8(15), 414-434.
- Fassin, E. (2020). Anti-Gender Campaigns, Populism, and Neoliberalism in Europe and Latin America. *Lasa Forum – Dossier: las ofensivas antigênero en América Latina*, 51(2).
- Fassin, E. (2024). *State Anti-Intellectualism & the Politics of Gender and Race: Illiberal France and Beyond*. Central European University Press.
- Fone, B. (2000). *Homophobia: a history*. Metropolitan Books.
- Foucault, M. (1999 [1975]). *Les anormaux – Cours au Collège de France, 1974-1975*. Seuil.
- Foucault, M. (2015 [1976]). *Histoire de la sexualité I. La volonté du savoir*. Gallimard.
- Frankfurt, H. (2005). *On Bullshit*. Princeton University Press.
- Garbagnoli S., & Prearo, M. (2017). *La croisade “anti-genre”: du Vatican aux manifs pour tous*. Textuel.
- Goldstein, A. (2019). O sucesso das “guerras culturais” na campanha de 2018: Bolsonaro no Facebook e Instagram. *Revista Inter-legere – Revista da Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFRN*, 26(2).
- Jenkins, P. (1998). *Moral Panics: Changing Concepts of the Child Molester in Modern America*. Yale University Press.
- Junqueira, R. D. (2012) Homofobia: limites e possibilidades de um conceito em meio a disputas. *Bagoas*, 1(1). <https://periodicos.ufrn.br/bagoas/article/view/2256>
- Kuhar, R., & Paternotte, D. (2017). *Anti-Gender Campaigns in Europe: Mobilizing against Equality*. Rowman & Littlefield International Ltd.
- Leite, V. (2014). *“Impróprio para menores”? Adolescentes e diversidade sexual e de gênero nas políticas públicas brasileiras contemporâneas*. PhD Thesis, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- Leite, V. (2019). A captura das crianças e dos adolescentes: refletindo sobre controvérsias públicas envolvendo gênero e sexualidade nas políticas de educação. *Série-Estudos*, 24(52), 11-30. <https://doi.org/10.20435/serie-estudos.v20i52.1354>
- Lowenkron, L. (2012). *O monstro contemporâneo: a construção social da pedofilia em múltiplos planos*. PhD Thesis, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

- Lowenkron, L., & Ferreira, L. (2014). Anthropological Perspectives on Documents: Ethnographic Dialogues on the Trail of Police Papers. *Vibrant*, 11(2), 75-111.
- Miskolci, R., & Campana, M. (2017). "Ideologia de gênero": notas para a genealogia de um pânico moral contemporâneo. *Revista Sociedade & Estado*, 32(3). <https://doi.org/10.1590/s0102-69922017.3203008>
- O'Leary, D. (1997). *The Gender Agenda: Redefining Equality*. Vital Issues Press
- Oliveira, T., Wang, Z., & Xu, J. (2022). Scientific Disinformation in Times of Epistemic Crisis: Circulation of Conspiracy Theories on Social Media Platforms. *Online Media and Global Communication*, 1(1), 164-186. <https://doi.org/10.1515/omgc-2022-0005>
- Paternotte, D. (2021). Backlash : une mise en récit fallacieuse. *La Revue nouvelle*, 6(6), 11-15.
- Ratzinger, J. A. (1997). *La sal de la tierra*. Libros Palabra.
- Rich, A. (1983). Compulsory Heterosexuality and Lesbian Experience. In Snitow, A., Stansel, C., & Thompson, S. *Powers of Desire – The Politics of Sexuality* (177-205). Monthly Review Press.
- Rubin, G. S. (2006 [1984]) Thinking Sex: Notes for a Radical Theory of the Politics of Sexuality. In Parker, R., & Aggleton, P. (Eds.). *Culture, Society and Sexuality: A Reader* (143-178). Routledge
- Sarti, C. (2009). Corpo, violência e saúde: a produção da vítima. *Sexualidad, Salud y Sociedad – Revista Latinoamericana*, 1.
- Sarti, C. (2011). A vítima como figura contemporânea. *Caderno CRH*, 24(61), Salvo.
- Scala, J. (2011). *Ideologia de gênero. O neotalitarismo e a morte da família*. Editora Katechesis.
- Trotti, B. (2020). *Pânicos morais, sexualidade e infância: o "kit gay" no embate político contemporâneo brasileiro*. Master Thesis, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- Wade, P. (2017, January 22). Lies are no longer lies. They're "alternative facts": Today's lessons in truthiness from Kellyanne Conway. *Esquire*. <https://bit.ly/3MMLRUK>
- Wardle, C., & Derakshan, H. (2017). Information Disorder: Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policy Making. *Report*. Council of Europe.
- Watch, H. R. (2022) "Tenho medo, esse era o objetivo deles": Esforços para proibir a educação sobre gênero e sexualidade no Brasil. Human Rights Watch.
- Wittig, M. (1992). *The Straight Mind and Other Essays*. Beacon Press.

VARIA

Les agents des mines camerounais : des « entrepreneurs » de la frontière minière ?

Merlin Ottou

RÉSUMÉ

Depuis plus d'une décennie, l'exploitation minière artisanale attire de nombreux orpailleurs dans les localités aurifères à l'Est-Cameroun. Dans sa stratégie de réduction des effets sociaux de l'ajustement structurel, la Banque mondiale a encouragé l'encadrement de cette activité en attribuant l'aide au développement à l'État. Cet article étudie la manière dont la mise en œuvre du projet de formalisation du secteur artisanal a participé au renforcement du contrôle politique dans les zones minières. Fondé sur une enquête ethnographique articulant les échelles nationale et locale, il montre que les mécanismes d'encadrement ont permis de contrôler le travail et la production des artisans miniers, et que la construction des services sociaux a contribué au redéploiement de l'État sur le territoire.

MOTS-CLÉS

Banque mondiale, État, projet de formalisation, exploitation minière artisanale, Cameroun

Cameroonian Mining Agents: “Entrepreneurs” of the Mining Frontier?

ABSTRACT

For more than a decade, artisanal mining has been attracting large numbers of artisanal miners to mining areas in East Cameroon. As part of its strategy to reduce the social effects of structural adjustment, the World Bank has encouraged the regulation of this activity by allocating development aid to the State. This article examines the way in which the implementation of the formalization small-scale mining contributed to the State-Building in peripheral regions. Based on an ethnographic survey combining the central and local levels, it shows that the development project enabled the control of artisanal miners and the gold production. It contributed to the provision of social services and the strengthening of the control capacity of the State over the territory.

KEYWORDS

World Bank, State, formalization project, artisanal and scale-mining, Cameroon

Los agentes de minas de Camerún: ¿«empresarios» de la frontera minera?

RESUMEN

Desde hace más de una década, la minería artesanal atrae a numerosos buscadores de oro a las localidades auríferas del este de Camerún. En su estrategia para reducir los efectos sociales del ajuste estructural, el Banco Mundial ha fomentado la regulación de esta actividad mediante la concesión de ayuda al desarrollo al Estado. Este artículo estudia cómo la implementación del proyecto de formalización del sector artesanal ha contribuido a reforzar el control político en las zonas mineras. Basado en una investigación etnográfica que articula las escalas nacional y local, muestra que los mecanismos de supervisión han permitido controlar el trabajo y la producción de la minería artesanal, y que la construcción de servicios sociales ha contribuido a la redistribución del Estado en el territorio.

PALABRAS CLAVE

Banco Mundial, Estado, proyecto de formalización, minería artesanal, Camerún

Introduction

La décennie qui court de la fin des années 1980 à celle des années 1990 est une période marquée par une profonde crise économique qui a entraîné l'effondrement de la croissance, acculant les dirigeants camerounais à se soumettre à l'ordre néo-libéral mondial (Courade, 2000). Au cours des années 2000, le président Paul Biya, au pouvoir depuis 1982, entreprend la réforme du secteur minier dont le fort potentiel est présenté par la Banque mondiale comme un catalyseur du développement national et de la réduction de la pauvreté (Campbell, 2004 ; Campbell, 2010 ; Rubbers, 2013). C'est dans ce contexte que l'exploitation artisanale est également intégrée dans le dispositif de planification économique (DSCE, 2010) comme un moyen d'amélioration des conditions sociales des populations rurales et une source de retombées fiscales pour l'État. Bien que leur contribution macroéconomique soit faible, les exportations de l'or extrait artisanalement ont augmenté de 17,48 % en 2020 à 55,15 % en 2021 (ITIE, 2021: 164). Une ONG indique dans un rapport qu'entre neuf et douze tonnes d'or issues des mines artisanales sont exportées vers les marchés dubaïotes (Pennes *et al.*, 2021).

Alors que la filière aurifère artisanale n'a reçu aucune attention politique depuis l'indépendance, le gouvernement procède à sa structuration à travers un projet financé par la Banque mondiale¹, rejoignant ainsi le « paradigme de la formalisation », qui fait référence aux politiques visant à soutenir l'exploitation minière artisanale pour sauvegarder les moyens de subsistance des populations pauvres et accroître les revenus des États en Afrique (Dreschler, 2002 ; Maconachie & Hilson, 2011). Dans ce cas, la formalisation se réfère au processus d'enregistrement, d'organisation et de suivi de l'activité minière par les agents de l'État dans les sites de production, ce qui leur permet d'établir des contacts avec les artisans (Davidson, 1993 ; Fisher *et al.*, 2021 ; Geenen, 2012 ; Hilson, 2009 ; Hilson & McQuilken, 2014 ; Hilson *et al.*, 2017 ; Hilson & Maconachi, 2020 ; Siegel & Veiga, 2009). Ainsi, l'intégration des pratiques minières et la commercialisation de l'or dans le cadre réglementaire assurent leur transition vers l'économie formelle (Siegel & Veiga, 2009) et le passage à une mine artisanale durable.

1. Dans le cadre de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE), l'État a bénéficié de 4,5 milliards, octroyés par la Banque mondiale entre 2005 et 2009.

Depuis les années 2000, une abondante littérature existe sur les politiques de formalisation de l'artisanat minier et la persistance de l'informalité des activités des orpailleurs en Afrique. De nombreux chercheurs examinent pourquoi les initiatives gouvernementales pour formaliser le secteur aurifère artisanal ont échoué dans différents pays. À partir d'études empiriques, ils avancent que les programmes de formalisation sont peu ancrés dans les réalités locales et l'entrée dans la formalité est souvent limitée par des barrières sociales, culturelles et financières. De plus, ces politiques de formalisation se révèlent excluantes dans un contexte où les compagnies minières, en coalition d'intérêts avec les États, bénéficient d'un avantage juridique sur les ressources minières (Ayeh, 2022 ; Banchirigah, 2006 ; Bohbot, 2024 ; Bolay, 2014 ; Fisher, 2007 ; Hentschel *et al.*, 2002 ; Hilson & Potter, 2003, 2005).

Bien qu'il y contribue sans doute indirectement, le but principal de cet article n'est pas de poursuivre le débat critique sur la formalisation de l'exploitation minière artisanale. L'objectif est plutôt d'explorer la mise en œuvre d'un projet de formalisation par les agents de la bureaucratie minière. En effet, la littérature sur les politiques de formalisation de l'exploitation minière artisanale en Afrique explore très peu le travail au quotidien des agents de l'État chargés de l'encadrement des artisans miniers et de la collecte de leur production d'or. Or, dans les travaux d'anthropologie du développement, l'exécution des projets s'opère avec l'intervention des personnels des « enclaves bureaucratiques » (Blundo, 2011) créées par l'État aux niveaux national et local. Il s'agira ici d'étudier les pratiques professionnelles des agents des brigades minières et les relations qu'ils entretiennent avec les différents acteurs impliqués dans l'activité de production et de vente de l'or à l'échelle locale.

En plaçant au centre de l'analyse ces « travailleurs du gouvernement »², comme les appellent les artisans en raison des diverses formes d'appuis qu'ils leur apportent dans leurs activités, cet article contribue à la littérature sur la formalisation de la mine artisanale, mais en décentrant l'analyse sur « l'État au travail » (Bierschenk & Olivier de Sardan, 2014) dans les

2. Pour les artisans miniers, les fonctionnaires de l'administration locale et les agents des brigades minières sont les « travailleurs du gouvernement » parce qu'ils incarnent l'État au quotidien dans les localités minières.

lieux de production et de commercialisation de l'or. On se propose ainsi de comprendre le fonctionnement « réel » du projet de formalisation soutenu par la Banque mondiale (De Herdt & Olivier de Sardan, 2015). J'examinerai donc comment l'État contrôle l'extraction et la commercialisation de l'or à travers les agents des brigades minières qui mobilisent le travail des artisans et monopolisent le circuit commercial local, historiquement sous la tutelle des négociants informels.

Il ne s'agit pas non plus de faire ici un inventaire des travaux critiques portant sur les effets pervers de l'aide au développement – présentée sous la forme d'un « projet de formalisation » – qui a un caractère structurel et structurant (Lavigne Delville & Abdelkader, 2010: 3) dans le fonctionnement des États africains. En revanche, j'interroge la manière dont l'exécution du projet de formalisation permet à l'État de consolider la puissance publique à travers la construction des infrastructures sociales dans les localités minières perçues comme un environnement où le système de régulation formelle est faible (Arnaldi di Balme & Lanzano, 2013). S'intéressant à la gouvernance des territoires où se déroule l'extraction artisanale de l'or, Arnaldi di Balme & Lanzano (2013) mettent en lumière le rôle central des acteurs privés qui produisent des biens publics et établissent un nouvel ordre social et politique. Selon ces auteurs, il s'agit d'« entrepreneurs de la frontière » qui articulent divers registres normatifs avec différentes institutions afin d'accéder aux sites aurifères dans lesquels ils imposent leur système de régulation des relations de travail et économiques. Cette perspective d'analyse suggère que l'État agit dans les territoires d'activité artisanale sous la forme du gouvernement indirect (Mbembe, 1999) à travers les opérateurs privés.

Le présent article apporte une nuance à partir de preuves empiriques. En effet, la relation entre le projet de formalisation de l'artisanat minier et l'intervention de l'État dans les régions minières reste peu étudiée, or les projets en contexte africain sont des formes spécifiques de politiques publiques (Olivier de Sardan, 2011: 415). Je montrerai à cet effet que le projet de formalisation permet le redéploiement de l'État dans ses marges à travers la délivrance des biens publics aux communautés locales peu intégrées dans les stratégies de développement national depuis l'époque coloniale (Zouya Mimbang, 2013).

Cet article se fonde sur une enquête de terrain menée entre 2020 et 2022 dans le cadre de ma recherche doctorale. Ma position de stagiaire au sein de l'agence en charge du suivi des activités minières m'a permis de mener une « double ethnographie en réseau » (Atlani-Duault, 2009) auprès de différents acteurs (représentants étatiques, ONG, agents des brigades minières, orpailleurs). J'ai réalisé des observations, des discussions informelles et des entretiens semi-directifs au sein de la bureaucratie minière et dans deux brigades minières locales (Bétaré-Oya, Batouri). À cela s'ajoutent des informations recueillies à partir de documents officiels et des rapports produits par des organisations non gouvernementales locales. Après un aperçu de l'évolution de l'exploitation minière, on analysera les mécanismes de contrôle de la filière artisanale déployés par les agents des brigades minières. Enfin, on s'interrogera sur la façon dont le projet d'aide a contribué au renforcement du contrôle politique dans des territoires périphériques porteurs d'opportunités pour les populations et pour l'État (Bennafla, 2002).

1. Aperçu historique de la politique minière au Cameroun

Baptisée « district aurifère », la région de l'Est-Cameroun est le creuset de l'exploitation minière depuis les années 1930, période pendant laquelle la réglementation appliquée par l'administration coloniale française stipule que les exploitants miniers doivent acquérir une « autorisation personnelle minière » délivrée par le gouverneur général sur avis du chef des mines. En effet, des particuliers et de petites sociétés exploitent les gisements miniers en mobilisant la force de travail des populations locales, en tentant également de procéder à la mécanisation de l'exploitation. En raison des aléas comme la teneur en or dans les chantiers aurifères, les capitaux investis et les compétences des ouvriers, ils produisent au maximum 717 kg d'or. Les quantités de production d'or produites sont exclusivement vendues à la Caisse Centrale de la France d'Outre-mer, comme le prévoit la décision ministérielle du 27 avril 1949 (Zouya Mimbang, 2013: 228, 233).

Après le départ de ces exploitants coloniaux, en 1955, de nombreux ouvriers se retrouvent sans emploi et se lancent dans l'orpaillage, jusque-là interdit. En 1956, l'administration coloniale dénombre environ 2 000 orpailleurs qui produisent mensuellement 4 à 5 kg d'or, et vendent leur production

à des négociants illégaux se déployant dans des réseaux informels au Nigéria. De ce fait, elle crée le service de contrôle des coopératives minières afin d'encadrer leur activité³ et mobilise des commerçants informels comme intermédiaires commerciaux chargés des opérations d'achat de l'or. Cette stratégie d'intermédiation contribue plutôt à consolider les transactions commerciales entre les orpailleurs et ces opérateurs privés qui écoulent leur produit dans les réseaux commerciaux régionaux.

Après l'indépendance, le président Ahmadou Ahidjo fait du secteur minier un pilier du développement de l'économie nationale, mais il abandonne rapidement sa politique minière à cause de la crise économique survenue dans les années 1980, période marquée également par l'effondrement du secteur agro-industriel (Vadot, 2014). À partir de 1988, le gouvernement remplace le plan directeur d'industrialisation par le programme d'ajustement structurel (PAS) imposé par la Banque mondiale. Au niveau local, l'extraction aurifère artisanale s'impose dans les stratégies de subsistance des populations qui vendent leur production aux commerçants illégaux, bien que l'administration des mines adopte des mesures administratives, à partir de 1996, pour l'intégrer dans le circuit formel, comme le rapporte un orpailleur : « Monsieur Dang⁴ venait deux fois par mois, il amenait 10 millions, mais il n'arrivait pas à acheter tout l'or que les orpailleurs lui présentaient » (Ntep Gweth, 2001: 160).

Comme dans d'autres pays, le gouvernement se propose de renforcer son autorité régulatrice dans l'activité artisanale à travers une nouvelle législation minière élaborée avec l'appui de la Banque mondiale (Lickert, 2013). Contrairement au Code minier de 1964, le nouveau Code minier associe le secteur minier artisanal à une source d'emplois (Hilson, 2002) et subordonne l'extraction de l'or à l'obtention d'une autorisation d'exploitation artisanale. De plus, il préconise la création du CAPAM⁵, une structure opérationnelle chargée de l'encadrement des artisans et du contrôle de la production minière. Une organisation non gouvernementale note une intensification de l'activité

-
3. En 1955, l'assemblée territoriale camerounaise (ATCAM) proposa que l'orpaillage soit juridiquement reconnu comme une activité de subsistance pour les populations.
 4. Un géologue du ministère des Mines chargé de l'achat de l'or auprès des creuseurs pour le compte de l'État.
 5. Le Cadre d'appui et de promotion de l'artisanat minier est créé par un arrêté ministériel le 25 juillet 2003.

minière en estimant la population active entre 20 000 et 33 500 orpailleurs et la production d'or annuelle à 1,85 tonnes, dont seulement 1,7 % est commercialisé dans le circuit formel (Pennes *et al.*, 2021: 7, 57). En outre, cette filière économique générerait près de 61 milliards de francs CFA par an dans l'économie des localités minières (Pennes *et al.*, 2021), tandis que les revenus des artisans contribuent à leur subsistance (Bakia, 2014). La volonté de l'État d'intégrer cette filière de production minière dans l'économie formelle se traduit par l'implantation territoriale de vingt-huit brigades minières dans les zones d'activité minière afin que les agents de terrain apportent un appui multiforme aux opérateurs miniers.

2. Les mécanismes de formalisation des artisans miniers par l'État

Sous la tutelle du ministère des Mines, de l'industrie et du développement technologique (MINMIDT), le CAPAM, l'agence opérationnelle qui met en œuvre le projet de formalisation du secteur minier artisanal, porte un nouveau discours : il s'agit de sortir les orpailleurs de l'informalité pour les transformer en « petits entrepreneurs » (PPTE, 2007: 35), contribuant au développement national. Pour cela, le projet repose sur deux principaux piliers : l'enregistrement bureaucratique des artisans et la formation d'unités locales de travail. En fait, l'intégration dans le cadre réglementaire s'opère d'abord par un recensement réalisé par les agents des brigades minières dans les sites d'activité ; ensuite les creuseurs acquièrent des titres légaux leur conférant une reconnaissance légale. Le projet de formalisation n'est pas spécifique au secteur aurifère ; ce dispositif a été mis en place par les décideurs politiques pour contrôler le travail des paysans en Afrique (Éla, 1990 ; Vadot, 2014).

2.1. Une opération d'identification administrative ambivalente

Accoudée sur son bureau, la déléguée régionale des mines me fait part des difficultés que son personnel rencontre dans l'application des dispositions du Code minier au moment où « l'État s'intéresse beaucoup plus aux entreprises minières, abandonnant les simples artisans » (entretien, Bertoua, 5 octobre 2020). Selon elle, les demandes d'obtention de la carte minière, un document d'identification administrative attribuant le droit d'extraire

l'or, ne sont pas significatives au regard des populations d'orpailleurs qui travaillent dans les sites aurifères. Cela s'explique par le fait qu'ils savent qu'ils peuvent être déguerpis dans une concession par une société minière qui y possède un titre d'exploitation. Le directeur du CAPAM relève également que la législation minière maintient les creuseurs dans l'informalité parce qu'elle restreint l'attribution des cartes minières aux nationaux, alors que de nombreux orpailleurs étrangers investissent dans l'orpaillage. Selon lui, cette exclusion juridique révèle les insuffisances du Code minier élaboré par des « administrateurs » qui privent ainsi l'État d'importants revenus générés par la formalisation de l'exploitation minière artisanale.

Comme cela a été montré dans d'autres pays, les orpailleurs sont pour la plupart peu scolarisés et leur entrée dans la formalité est limitée par l'éloignement du service public des localités rurales, des barrières sociales, économiques et juridiques (Hilson & Potter, 2005 ; Verbrugge & Geenen, 2020). Les populations ne voient donc aucun intérêt à se déplacer pour obtenir les papiers de la citoyenneté (Awenengo Dalberto & Banégas, 2018), comme l'explique l'agent d'une brigade minière :

Les artisans n'ont pas les papiers, ils n'ont pas les cartes d'identité, ils n'ont pas les actes de naissance. Ils accouchent, les enfants sont dans la mine. Un gars est né à Marma, il a 20 ans, il vit là au village. Il n'a pas la carte d'identité. Quand je disais à un jeune « pars faire la carte d'identité », il me disait « chef, je n'ai même pas d'abord l'acte de naissance ». Donc, il faut que la mairie descende faciliter la tâche à ces artisans pour avoir les papiers. (Entretien, Yaoundé, 10 septembre 2020)

Pour leur permettre d'acquérir ces documents, les chefs des brigades minières collaborent avec l'administration locale. Ce travail d'intermédiation vise à établir des liens de confiance pour que les artisans adhèrent aux regroupements communautaires. Pour l'administration locale, la délivrance des actes de l'État (Weller, 2018) est une source de revenus, car chaque artisan débourse une somme de 10 000 francs CFA pour l'établissement de sa carte minière (fig. 1).

Fig. 1 : La carte individuelle d'artisan minier

REPUBLIC OF CAMEROON
Peace-Work-Fatherland

EAST REGION

LOM AND DJEREM DIVISION

DIVISIONAL DELEGATION OF MINES,
INDUSTRY AND TECHNOLOGICAL
DEVELOPMENT

REPUBLIC DU CAMEROUN
Paix-Travail-Patrie

REGION DE L'EST

DEPARTEMENT DU LOM ET DJEREM

DELEGATION DEPARTEMENTALE DES MINES,
DE L'INDUSTRIE ET DU DEVELOPPEMENT
TECHNOLOGIQUE

B.P. 109 Bertoua

Décret N° 2002-648/PM du 26 mars 2002

CARTE INDIVIDUELLE D'ARTISAN MINIER

N° [redacted]/CIAM/RE/D-LD/DDMIDT

Noms : [redacted] Prénoms : [redacted]
du 21 Juillet 2017

Zone de prospection : Département du Lom et Djérem
Nature de substance : Or et autres substances connexes
Date de délivrance : Le 04 Février 2019
Montant droit fixe : 10.000 FCFA
Signature du titulaire

Date d'expiration : Le 04 Février 2021
Le Délégué Départemental

Source : auteur, Bertoua, 21 octobre 2020

Si ce morceau de papier illustre le pouvoir documentaire de l'État (Caplan & Torpey, 2001 ; Hull, 2012), il ne garantit pas pour autant aux orpailleurs le droit d'accès aux ressources minières (Bolay, 2014 ; Fisher, 2007) dans la mesure où le pouvoir central privilégie les entreprises minières qui procurent « des ressources financières liées à la taxe superficielle et à la vente de l'or » (journal de terrain, Yaoundé, 14 juillet 2021). Selon l'autorité du service régional des mines, l'opération d'identification ne vise pas à contrôler les artisans, mais à les répertorier afin de les « protéger » lorsqu'une entreprise les déloge sur son site d'activité.

Pour maintenir la stabilité sociale dans les concessions minières, cette autorité administrative se rend régulièrement dans les zones minières pour négocier avec les sociétés minières l'exploitation des déchets miniers aux abords de leurs concessions par les orpailleurs. En fait, il existe une règle non écrite instituée par le ministre des Mines qui impose aux entreprises minières de céder les alentours de leur site d'activité aux artisans pour qu'ils y exploitent les déchets aurifères. L'application de cette « norme pratique » (Olivier de Sardan, 2021) par les sociétés minières n'est pas systématique, ce qui amène la responsable du service minier local à anticiper les revendications des creuseurs (Ottou, 2024) en se rendant sur les lieux de production pour

s'arranger avec ces différents opérateurs miniers. Elle tient à cet effet son registre de recensement des orpailleurs intégrés dans le cadre légal (fig. 2).

Fig 2 : Registre de recensement des artisans

Page	Carte artisan minière	Carte artisan	Carte d'artisan
1	22 Juin 2020	20 Juin 2020	17 Août 2020
2	22 Juin 2022	20 Juin 2022	17 Août 2022
3	20 Juin 2020	20 Juin 2020	17 Août 2020
4	20 Juin 2022	20 Juin 2022	17 Août 2022
5	20 Juin 2020	20 Juin 2020	17 Août 2020
6	20 Juin 2022	20 Juin 2022	17 Août 2022
7	20 Juin 2020	20 Juin 2020	17 Août 2020
8	20 Juin 2022	20 Juin 2022	17 Août 2022
9	20 Juin 2020	20 Juin 2020	17 Août 2020
10	20 Juin 2022	20 Juin 2022	17 Août 2022
11	20 Juin 2020	20 Juin 2020	17 Août 2020
12	20 Juin 2022	20 Juin 2022	17 Août 2022
13	20 Juin 2020	20 Juin 2020	17 Août 2020
14	20 Juin 2022	20 Juin 2022	17 Août 2022
15	20 Juin 2020	20 Juin 2020	17 Août 2020
16	20 Juin 2022	20 Juin 2022	17 Août 2022
17	20 Juin 2020	20 Juin 2020	17 Août 2020
18	20 Juin 2022	20 Juin 2022	17 Août 2022
19	20 Juin 2020	20 Juin 2020	17 Août 2020
20	20 Juin 2022	20 Juin 2022	17 Août 2022
21	20 Juin 2020	20 Juin 2020	17 Août 2020
22	20 Juin 2022	20 Juin 2022	17 Août 2022
23	20 Juin 2020	20 Juin 2020	17 Août 2020
24	20 Juin 2022	20 Juin 2022	17 Août 2022
25	20 Juin 2020	20 Juin 2020	17 Août 2020
26	20 Juin 2022	20 Juin 2022	17 Août 2022
27	20 Juin 2020	20 Juin 2020	17 Août 2020
28	20 Juin 2022	20 Juin 2022	17 Août 2022
29	20 Juin 2020	20 Juin 2020	17 Août 2020
30	20 Juin 2022	20 Juin 2022	17 Août 2022
31	20 Juin 2020	20 Juin 2020	17 Août 2020
32	20 Juin 2022	20 Juin 2022	17 Août 2022
33	20 Juin 2020	20 Juin 2020	17 Août 2020
34	20 Juin 2022	20 Juin 2022	17 Août 2022
35	20 Juin 2020	20 Juin 2020	17 Août 2020
36	20 Juin 2022	20 Juin 2022	17 Août 2022
37	20 Juin 2020	20 Juin 2020	17 Août 2020
38	20 Juin 2022	20 Juin 2022	17 Août 2022
39	20 Juin 2020	20 Juin 2020	17 Août 2020
40	20 Juin 2022	20 Juin 2022	17 Août 2022
41	20 Juin 2020	20 Juin 2020	17 Août 2020
42	20 Juin 2022	20 Juin 2022	17 Août 2022
43	20 Juin 2020	20 Juin 2020	17 Août 2020
44	20 Juin 2022	20 Juin 2022	17 Août 2022
45	20 Juin 2020	20 Juin 2020	17 Août 2020
46	20 Juin 2022	20 Juin 2022	17 Août 2022
47	20 Juin 2020	20 Juin 2020	17 Août 2020
48	20 Juin 2022	20 Juin 2022	17 Août 2022
49	20 Juin 2020	20 Juin 2020	17 Août 2020
50	20 Juin 2022	20 Juin 2022	17 Août 2022

Source : auteur, Bertoua, 21 octobre 2020

Ce support bureaucratique joue un double rôle : d'une part, il représente une base de données statistiques qui renseigne approximativement sur la population d'artisans qui travaille dans une zone minière et, d'autre part, il constitue une ressource argumentative lors des négociations que l'autorité administrative entreprend avec les orpailleurs et les sociétés minières, comme en témoigne la déléguée régionale des mines :

Le message qu'on passe aux artisans c'est que l'identification c'est pour vous mettre à l'abri si une entreprise arrive. Ça veut dire que le jour où le propriétaire du site va me dire madame la déléguée, je vais déguerpir les artisans qui sont dans mon espace, je vais dire « va les faire déguerpir, je ne les connais pas ». Pourtant si ces artisans-là sont dans mon fichier, je vais lui dire « si tu as des espaces tampons là, tu peux les mettre, ils travaillent. Ils sont reconnus dans mon fichier ». (Entretien, Bertoua, 21 octobre 2020)

Cette intervention du représentant local de l'État ne change pas pourtant la position marginale que les artisans occupent dans les concessions. En fait, les forces de l'ordre qui assurent la sécurité des compagnies minières leur imposent le paiement d'une « taxe » représentant le droit d'accès aux zones d'exploitation des résidus miniers (Ottou, 2024: 160-163). De plus, les sociétés minières elles-mêmes réduisent de façon drastique la productivité du travail des orpailleurs, en utilisant un matériel de production plus sophistiqué qui leur permet de contrôler une plus grande quantité d'or. De ce fait, les revenus qu'ils gagnent en exploitant les déchets miniers, leur principal moyen de subsistance, sont dérisoires. Cette situation suscite un sentiment de frustration dans la communauté locale, comme l'illustre ce témoignage :

La société Wang refuse que les villageois exploitent les déchets ; il a mis une barrière. Il est méchant ; si je vois Wang et un serpent sur mon chemin, je préfère tuer Wang parce qu'il est méchant. Même les petits cailloux que les femmes ramassaient, il a mis une machine qui aspire, c'est pas bien ce que Wang fait. (Entretien, Boucaro, 17 juin 2022)

2.2. L'encadrement du travail des artisans par les brigades minières

Dénommé « Appui et organisation de l'artisanat minier », le projet mis en place par « l'enclave bureaucratique » (Blundo, 2011) s'inscrit dans une logique de promotion de l'entrepreneuriat dans le monde des orpailleurs. Sur le terrain, les agents des brigades minières mènent deux principales activités. D'une part, ils procèdent à la sensibilisation des bénéficiaires du projet en vulgarisant l'idée selon laquelle leur adhésion au cadre formel et la rétrocession de leur production à l'État constitue une forme de participation citoyenne favorable au développement du pays. L'un d'eux explique :

On leur disait que les collecteurs clandestins (négociants informels) vont acheter le gramme d'or à 25 000 francs CFA, l'État va acheter ça à 20 000 francs CFA, mais sache que tu es Camerounais. C'est grâce à cet or que l'État viendra te construire les routes, c'est grâce à cet or que l'État viendra électrifier vos villages, c'est grâce à cet or que l'État viendra construire les écoles, les centres de santé. Le clandestin lorsqu'il achète, il part faire son business. Or lorsque l'État achète l'or, c'est pour développer le coin. (Entretien, Yaoundé, 16 août 2020)

En effet le dispositif d'aide contribue au renforcement de l'implantation territoriale de l'État à travers l'installation de vingt-huit brigades minières dont les agents représentent des relais idéologiques qui communiquent sur les effets socio-économiques générés par le projet de formalisation, dans la presse gouvernementale. Ils présentent la filière artisanale comme une activité non organisée, illégale et dont une grande partie de la production est vendue dans des circuits informels, ce qui entraîne des pertes fiscales pour l'État. Un tel discours légitime le second volet de leur travail, à savoir la création des groupements communautaires (GIC), enregistrés par l'administration locale⁶. L'historien Mpomzok (2018: 245) explique que ces unités de base s'inspirent du mouvement coopératif mis en place par l'administration coloniale française qui crée en 1956 la Société africaine de prévoyance (SAP). À travers ce dispositif, la bureaucratie minière mobilise le travail des orpailleurs et contrôle leur production d'or.

Pour les agents des brigades minières, ces regroupements communautaires visent à promouvoir la professionnalisation des orpailleurs pour qu'ils ne cherchent plus seulement des moyens de subsistance, mais optimisent leur activité dans un cadre formel afin que l'État capitalise la plus-value. Dans ce sens, le directeur de l'agence du projet soutient que ces regroupements locaux recouvrent une logique d'action entrepreneuriale (Weber, 1991) qui fait des orpailleurs des acteurs économiques responsables contribuant au développement local.

À cet effet, le personnel des brigades minières leur apporte un appui matériel en leur donnant des motopompes, des barres à mines, des pelles et des brouettes afin d'alléger la pénibilité des opérations minières. Au fil du temps, certains agents de terrain entreprennent de louer ces outils aux artisans qui refusent d'adhérer aux unités de base. En effet, ils trouvent des arrangements avec eux, ce qui permet à ces derniers de poursuivre leur activité en dehors des organisations formelles, qui constituent pourtant des dispositifs centraux du processus d'encadrement du secteur artisanal. La

6. Au début du projet, les brigades minières ont créé soixante groupes communautaires dans quatre localités, à savoir Bindiba, Bétaré-Oya, Béké, Colomine.

mise en œuvre de la formalisation de l'activité minière artisanale s'enclasse ainsi dans des comportements prébendiers des agents d'exécution, comme le rapporte un orpailleur :

On savait que si tu as un espace pour travailler avec ton équipe, la brigade minière te donne le matériel gratuit [sic]. Mais c'était plus ça, c'était la location. On louait le matériel et en fin de journée ou de semaine, un agent de la brigade passait au chantier récupérer l'argent. On payait 3 000 francs CFA pour la motopompe et les tuyaux. (Entretien, Batouri, 25 novembre 2020)

Bien qu'affaiblis par le poids de l'âge, certains artisans reconnaissent l'importance de l'aide matérielle de l'État. Ils se souviennent également de l'accompagnement technique des géologues qui leur apprennent de nouvelles méthodes de travail et de traitement de l'or. Si cet apport technique leur permet de minimiser les accidents, l'objectif des agents miniers est d'intensifier leur productivité, comme le suggèrent ces propos d'un agent de terrain : « La brigade minière apportait une expertise aux artisans pour leur donner la possibilité de rentabiliser leur activité » (entretien, Yaoundé, 26 octobre 2020). Par ailleurs, à l'aide de supports audiovisuels, les agents miniers forment les délégués des groupes communautaires aux pratiques commerciales en leur apprenant à utiliser la balance électronique et à détecter les techniques de fraude des négociants informels. L'enjeu de cet apprentissage est, on le verra, de les doter de compétences en vue de leur confier la responsabilité de l'achat de l'or directement dans les sites de production.

Pour cela, les agents miniers les forment également au travail administratif sous-jacent au suivi des activités et à l'évaluation bureaucratique des quantités d'or recueillies. Ils apprennent ainsi à gérer le registre de production minière et à produire des procès-verbaux des réunions. Cet apprentissage permet aux responsables des brigades minières de constituer un groupe d'interlocuteurs professionnels, acquis à la discipline entrepreneuriale qui transforme les orpailleurs en opérateurs économiques. Les regroupements de base constituent ainsi des dispositifs de diffusion de certains principes d'organisation de l'entreprise privée et de rationalisation de la main-d'œuvre locale. En effet, le travail de socialisation mené par les agents des brigades minières induit un remodelage des normes d'organisation professionnelle des artisans (Grätz, 2004a). Ils instaurent de nouvelles pratiques de production et

de commercialisation de l'or, des normes entrepreneuriales et des rapports d'autorité fondés sur la législation minière dans la frontière minière (Kopytoff, 1987).

3. Les rapports de travail entre les orpailleurs et les agents des brigades minières

En échange du matériel de travail, les orpailleurs vendent leur produit aux brigades minières. Des liens d'interdépendance s'établissent entre eux, comme l'indique un agent minier : « Je gérais cinquante motopompes. Chaque jour, les artisans viennent prendre gratuitement, ce qui fait que j'étais sûr qu'ils viendront me livrer l'or » (entretien, Batouri, 5 décembre 2020). Pour pérenniser cet « échange mutuel », les chefs des brigades minières entretiennent une « complicité d'équipe » (Goffman, 1973) avec les représentants des regroupements communautaires en leur confiant la responsabilité d'acheter l'or des orpailleurs. Le choix de ces acteurs locaux en position d'autorité dans le monde social des artisans vise à légitimer le prix d'achat de l'or fixé par l'État, jugé bas par rapport au prix des négociants informels.

Afin de donner à leur collaboration un caractère formel, les chefs des brigades minières organisent une cérémonie publique à la chefferie du village en vue d'annoncer aux populations l'enrôlement des membres de la communauté comme intermédiaire commercial de l'État. Lors d'un entretien, un agent d'une brigade minière rapporte avec humour que la communauté villageoise se sentait honorer de voir leurs proches devenir des « travailleurs du gouvernement » (entretien, Batouri, 13 juin 2022).

En fait, l'appui matériel ne suffit pas pour que certains artisans acceptent de vendre leur production à un prix inférieur à celui des négociants informels ; les responsables des brigades minières capitalisent donc les liens communautaires pour obtenir leur assentiment. Formés à l'utilisation de la balance électronique et dotés de fonds publics, les délégués procèdent quotidiennement à l'achat de l'or dans les sites d'activité au prix officiel. Au cours des opérations marchandes, ils notent dans le registre de production les noms des artisans et les quantités d'or qu'ils leur vendent, comme l'illustre la figure 3.

Fig. 3 : Registre de collecte de l'or d'un délégué

NOMS ET PRÉNOMS	MONTANT NECHARGE	QTE OR ESQUINÉE	DATE NECHARGE	NET AYANT (GR)	NET AYANT (FCS)	ENTRÉE (Gramme)	VALEUR ENTRÉE (FCS)	SOLDE (GR)	VALEUR SOLDE (FCS)	DATE ENTRÉE	CNT EMPLOIEMENT
	4.500 ^{ROX}	0,32 g	27/07/11			0,32 g		✓	✓	27/07/11	
	707450 ^F	50 g	27/07/11			✓		50 g			
	282.500 ^F	19,9 g	27/07/11			✓		19,9 g			
POINT DU JOUR	QTE (g) CANALISÉE	VALEUR FCS	CUMUL DU JOUR	VALEUR EQUIVALENTE	STOCK AVANT	SOLDE EN CAISSE	SITE MANAGER	PRÉSENT FCS	ATTACHEMENT GÉNÉRAL CNT		
	0,3 g	4.500 ^F	0,3 g		✓						
			50 g		34,4 g		15,6 g			29/07/11	
			10 g		0,1 g		9,9 g			29/07/11	
	155650 ^F	11 g	29/07/11	✓	8,4 g		2,6 g				
	155650 ^F	11 g	29/07/11	✓	✓		11 g				
	165450 ^F	11 g	29/07/11	✓	2,6 g		8,4 g			29/07/11	
	155650 ^F	11 g	29/07/11	✓	5,1 g		5,9 g			29/07/11	
POINT DU JOUR	QTE (g) CANALISÉE	VALEUR FCS	CUMUL DU JOUR	VALEUR EQUIVALENTE	STOCK AVANT	SOLDE EN CAISSE	SITE MANAGER	PRÉSENT FCS	ATTACHEMENT GÉNÉRAL CNT		
	50,6 g	715990 ^F	50,9 g	720235 ^F	0,3 g						

Source : l'auteur, brigade minière de Kambélé, 22 octobre 2020

Selon les agents des brigades minières, ces intermédiaires commerciaux jouent un rôle central dans le projet de formalisation. Ils sont des relais dans l'encadrement de la main-d'œuvre des regroupements communautaires et constituent des facilitateurs dans les transactions commerciales avec les orpailleurs au sein du circuit marchand formel. Au fil du temps, les délégués se retrouvent sous la tutelle d'une nouvelle catégorie d'acteurs : les intendants. Contrairement aux bénévoles locaux qui gagnent une modique indemnité mensuelle de 40 000 francs CFA, ce nouveau personnel est directement recruté par l'administration centrale et jouit d'un statut formel grâce à ses diplômes, bien que la plupart ne soient pas ingénieurs des mines. Ce traitement différencié engendre une recomposition des rapports hiérarchiques dans l'organisation du travail ; les délégués perdent leur position d'autorité au sein des unités de base car les orpailleurs sont désormais sous l'autorité des intendants, quoiqu'ils n'aient aucune expérience dans l'extraction de l'or ni des opérations commerciales.

Outre le maintien des relations de confiance avec les orpailleurs, les délégués transmettent désormais leur savoir-faire aux intendants, en leur apprenant les opérations de traitement du minerai et les techniques de fraude que les artisans utilisent lors de la vente de l'or. Promu au poste de contrôleur des sociétés minières, un agent minier reconnaît la contribution de ces bénévoles locaux dans leur apprentissage du travail minier :

Ils connaissaient beaucoup plus de choses dans l'or que nous qui venions de Yaoundé. Donc ces délégués étaient incontournables. Alors que les intendants avaient les licences, c'étaient les délégués qui ne savent pas écrire leurs noms, qui leur ont appris le travail, qui leur ont montré comment acheter l'or. (Entretien, Yaoundé, 11 juillet 2021)

La déchéance des délégués s'accroît à la suite de la décision des chefs de brigades minières de les exclure de l'achat de l'or en arguant qu'ils sont endettés. Cette décision alimente les frustrations chez ces intermédiaires locaux qui jugent cette sanction illégitime. En effet, la gestion des ressources financières est confiée aux intendants qui assurent également le travail bureaucratique lors des opérations commerciales. Pour comprendre les tensions sous-jacentes, les relations entre les intermédiaires commerciaux locaux et le personnel des brigades minières, il convient de s'intéresser à la gestion des ressources financières du projet. Les délégués et les intendants investissent l'argent de l'achat de l'or dans des activités individuelles, en acquérant des parcelles de terre dans les sites d'activité, puis ils recrutent des artisans indépendants pour l'extraction de l'or. Il arrive souvent que la production recueillie soit inférieure aux dépenses réalisées.

Dès lors, ils sont endettés auprès des responsables des brigades minières, comme en témoigne un intendant : « Moi j'ai pris 700 000 francs CFA, j'ai acheté le matériel pour creuser un trou (puits aurifère), le premier jour de travail, j'ai investi 35 000 francs CFA, j'ai obtenu 4 grammes, j'ai eu seulement 8 000 francs CFA. Je n'ai pas dormi la nuit-là » (entretien, Kambélé, 21 novembre 2020). Il me confesse également que certains de ses collègues ont quitté le pays parce qu'ils ne pouvaient pas rembourser les montants faramineux qu'ils avaient dépensés. En effet, les agents de terrain tentent des « coups » comme au casino en utilisant le financement du projet pour des intérêts personnels, mais contrairement aux délégués qui ont une modeste indemnité mensuelle, certains intendants parviennent à régulariser leurs dettes grâce à leur salaire. La rupture des rapports de travail entre les intermédiaires locaux et les agents des brigades minières recouvre en effet des enjeux de pouvoir sous-jacents à la captation de la rente générée par le projet de formalisation du secteur aurifère artisanal.

4. Les controverses autour de la prime commerciale

Dans sa stratégie commerciale, l'agence du projet met en place un dispositif financier qui permet aux agents de terrain de faire face à la concurrence des négociants informels qui contrôlent le réseau marchand local (Grätz, 2004b). Le chef d'une brigade minière explique :

La prime là c'était comme une ristourne. Il y avait une concurrence avec les collecteurs non agréés ; maintenant il fallait fidéliser les artisans. L'artisan sait que sur chaque gramme qu'il vend à la brigade minière, il a même 200 ou 300 francs CFA supplémentaires. Donc, s'il vend 200 grammes, il multiplie par 200 francs, à la fin du mois, il reçoit sa prime de motivation, une récompense. C'est ce qu'on utilisait pour tuer la concurrence sur le terrain. (Entretien, Yaoundé, 20 octobre 2020)

Si cette stratégie commerciale permet aux agents des brigades minières d'affaiblir le monopole des commerçants illégaux, le départ des intermédiaires locaux et par la suite la cessation de la distribution de la prime commerciale associée à la vente de l'or, suscitent des tensions alimentées par des discours suspicieux portés par d'anciens délégués. L'État central a décidé de poursuivre l'encadrement du secteur artisanal à partir du budget d'investissement public (BIP) à la suite de l'épuisement du financement de la Banque mondiale. Les conséquences majeures de l'arrêt de l'aide sont : la suppression de l'appui matériel, de la prime commerciale accordée aux artisans et la réduction des moyens logistiques qui permettent aux agents des brigades minières de se déployer dans les sites d'activité.

Ceux-ci décident de ne pas vulgariser les nouvelles modalités imposées par l'État central. Ils justifient cette décision par la quête de résultats, car leur hiérarchie fixe les quantités d'or à fournir à l'État. Ainsi, la rétention de l'information leur donne une marge de manœuvre dans la réalisation du travail commercial dans la mesure où ils contrôlent les orpailleurs enclins à vendre leur production aux négociants informels. Au fil du temps, les artisans les accusent de profiter de leur activité ; selon eux, le blocage de leur prime commerciale est une manœuvre développée par les personnels des brigades minières pour s'approprier leurs gains. Ce témoignage illustre cette opinion dominante :

Leur prix était bas, mais on supportait. Au début, on dit l'artisan va avoir les primes quand il vend l'or. Un matin, le chef de la brigade minière t'appelle : « viens prendre 100 000 pour ce que tu as vendu ; viens prendre 300 000 ». Cet argent, ça nous aidait. À la longue, ça s'est coupé quand il a remplacé les délégués par les intendants qui devaient collecter l'or. Maintenant, les intendants entrent dans la mafia, ils achètent l'or, mais ils ne mentionnent pas dans le registre le nombre de grammes que l'artisan leur donne. Ils récupèrent les ristournes des artisans. (Entretien, Kambélé, 9 novembre 2020)

En effet, les artisans désignent en creux les « personnels anglophones » comme les principaux « détourneurs » de leurs primes. Mes données de terrain nuancent cette thèse en mettant en lumière une configuration des acteurs étatiques et économiques liés par des pratiques commerciales dans le réseau local de commercialisation de l'or. Un système complexe de relations commerciales est construit par les chefs des brigades minières et les « grands collecteurs⁷ », des négociants formels, qui financent des intermédiaires informels pour acheter la production d'or des orpailleurs dans les sites d'activité. Lors d'un entretien, un ancien responsable de brigade minière révèle que ces opérateurs économiques aident les responsables des brigades minières à tirer profit de l'argent de l'État. Leur stratégie consiste à investir les finances publiques dans l'achat de l'or en spéculant sur le prix, puis à le revendre à des opérateurs économiques urbains à un coût élevé de manière à se partager la marge de bénéfice.

D'autres enquêtes suggèrent que certaines autorités administratives locales se lancent aussi dans l'achat de l'or en mobilisant les agents des brigades minières comme intermédiaires commerciaux. Ainsi, dans le monde paysan (Éla, 1990), les agents de la bureaucratie minière tirent profit du travail des populations rurales ; ce qui relève tout de même de l'investissement de l'État dans l'amélioration de leurs conditions sociales se traduit à travers la construction de biens collectifs.

7. Il s'agit des commerçants qui possèdent des comptoirs d'achat de l'or et financés par des marchands dubaïotes à qui ils livrent leur produit minier.

5. Le (re)déploiement de l'État aux marges de son territoire

Espace vaste et peu peuplé⁸, éloigné des lieux de décision étatique, la région de l'Est-Cameroun fait figure de périphérie enclavée. L'accès au financement de la Banque mondiale à travers le projet de formalisation de la filière aurifère artisanale permet également à l'État de fournir des équipements sociaux et administratifs aux populations rurales. Dans son rapport, le directeur du CAPAM indique que durant la première phase (2005-2009), le financement de la Banque mondiale a contribué à la construction des écoles primaires, des centres de santé, des forages d'eau potable et à la réhabilitation des routes. Il mentionne également la création des inspections d'arrondissement de l'éducation de base (IAEB) dont le personnel administratif collabore avec les agents des brigades minières pour lutter contre la déscolarisation des enfants dans les localités minières.

En outre, les brigades minières jouent le rôle de l'institution judiciaire. Par exemple, pour des litiges, les habitants du village minier de Kambélé sollicitent l'arbitrage des forces de l'ordre qui assurent la sécurité de la brigade minière. L'incarnation de l'autorité publique est ainsi effective chez les populations. De plus, l'investissement des chefs de brigades minières dans la délivrance des documents officiels aux populations exclues de la « raison graphique » (Goody, 1979) amène un responsable communal à soutenir que « l'État est partout et non loin ». Un autre exemple de cette capacité du projet d'aide à renforcer la présence des représentants étatiques dans les localités minières, est le déplacement dans les sites d'orpaillage des responsables administratifs, assistés d'infirmiers et d'agents du corps des sapeurs-pompiers pour former les artisans à la prévention des accidents. La descente de ces personnels étatiques dans les sites d'orpaillage fait écho à l'analyse de Ferguson & Gupta (2002) pour qui les déplacements des bureaucrates constituent un mécanisme de spatialisation du pouvoir de l'État sur son territoire.

En effet, le renforcement de l'intervention étatique dans les zones minières à travers le travail quotidien des agents des brigades minières est une conséquence majeure, quoique peu visible, *a priori*, du projet de formalisation. En investissant dans la construction des services publics,

8. La région représente 23 % du territoire national pour seulement 4 % de la population.

l'État intègre les régions périphériques dans sa stratégie de développement⁹, comme le suggère un responsable du CAPAM :

Quand le CAPAM est créé, le plan de financement que l'État a passé avec les bailleurs de fonds internationaux est de réduire la pauvreté, c'est-à-dire de niveler le niveau de vie entre les grandes villes et l'arrière-pays abandonné. La mission d'encadrement de l'artisanat minier c'est de relever le niveau de vie ; c'est pour ça qu'on a aménagé les routes, créé des écoles, on a creusé des forages. C'est pour que le niveau de vie soit amélioré dans les chantiers miniers qui sont devenus des villages. (Entretien, Yaoundé, 1^{er} juillet 2021)

Conclusion

Cet article interroge la manière dont le projet de formalisation du secteur aurifère artisanal contribue à la construction de l'État dans ses marges territoriales. En effet, l'exploitation minière artisanale a connu un essor après la période coloniale et s'est intensifiée à la suite de la crise économique qui a contraint l'État à adopter le programme d'ajustement structurel. Comme dans d'autres pays, la Banque mondiale a préconisé la formalisation de l'exploitation artisanale de l'or pour sauvegarder les moyens de subsistance des populations rurales. Pour cela, l'État a bénéficié d'un financement et mis en place une structure opérationnelle chargée de la mise en œuvre du projet.

L'analyse a montré que les brigades minières contrôlent les orpailleurs en créant des unités de base locales et gardent la mainmise sur leur production en confiant la responsabilité de l'achat de l'or à leurs représentants qui servent d'intermédiaires commerciaux. La formalisation a ainsi constitué un outil de contrôle de la filière aurifère artisanale, mais les tensions générées par la gestion des finances ont affaibli les relations de travail entre les agents de l'État et les artisans miniers.

9. Dans un rapport d'activité adressé au ministre des Mines, le directeur du CAPAM indique qu'entre 2005 et 2009, une somme de 541 583 226 francs CFA est investie dans la construction de trente-quatre infrastructures publiques dans différentes localités minières.

Un consensus émerge parmi les personnels du CAPAM. Ils font valoir les quantités d'or intégrées dans le circuit formel. Pour le directeur de l'agence minière, le « Cameroun n'a pas une tradition minière », mais le projet de formalisation a été un « succès » car l'État a obtenu près de 300 kg d'or en trois ans. De plus, la création des services publics répond aux attentes développementalistes des populations. Les preuves empiriques collectées durant mon travail de terrain nuancent ce discours. Elles révèlent que la formalisation a eu des effets ambivalents. En effet, l'arrêt de l'aide a replongé l'activité artisanale dans l'informalité. Les agents du CAPAM ont abandonné l'encadrement des orpailleurs, tout en maintenant des relations de travail informelles afin d'atteindre les résultats attendus par leur hiérarchie.

De plus, la suppression de la prime commerciale associée à la formalisation a eu un impact sur les moyens de subsistance des creuseurs contraints de renouer des liens économiques avec les négociants informels. Ils se retrouvent dans le cercle vicieux des dettes et de la pauvreté (Hilson, 2009). En revanche, les agents de l'État ont bénéficié du projet en utilisant les fonds pour des activités économiques personnelles grâce à leurs relations personnalisées avec les négociants (in)formels. Les transactions financières informelles entre les personnels des brigades minières et les opérateurs économiques mettent en lumière le fonctionnement réel du projet de formalisation qui permet tout de même à l'État de fournir des biens publics aux populations.

La construction des infrastructures contribue en effet à la consolidation du pouvoir de l'État dans ses marges. Dans l'espace public villageois, l'obsolescence de la plupart de ces infrastructures alimente un sentiment ambivalent : la nostalgie de l'époque où l'État soutenait les artisans formés à la culture entrepreneuriale (nouvelles pratiques d'extraction et de commercialisation de l'or, formalisation des activités des regroupements communautaires et des quantités de production aurifère), et la frustration de voir les agents des brigades minières privilégier désormais la mine artisanale mécanisée développée par les compagnies minières.

L'AUTEUR

Merlin Ottou

Merlin Ottou est doctorant au Laboratoire d'anthropologie sociale et culturelle (LASC) à l'université de Liège (Belgique). Sa recherche porte sur la réforme de la politique minière et la gouvernance des activités de production et de commercialisation de l'or au Cameroun. Elle s'inscrit dans la littérature sur l'État et le débat théorique autour de l'opposition formel/informel. L'étude analyse le travail quotidien des agents de l'administration minière en rendant compte des relations de pouvoir, et les arrangements négociés qui façonnent la régulation des activités minières.

A récemment publié

Ottou, M. (2023). Photographie clandestine et défis éthiques d'une ethnographie de la bureaucratie minière. *Civilisations*, 72, 153-167. <https://doi.org/10.4000/12t9a>

Ottou, M., (2024). La recomposition du secteur minier artisanal au Cameroun : contestation et négociation de l'accès dans les sites d'extraction de l'or dans les municipalités de Bétaré-Oya et Batouri. *Afrique contemporaine*, 277(1), 149-171. <https://doi.org/10.3917/afco1.277.0149>

BIBLIOGRAPHIE

- Arnaldi di Balme, L., & Lanzano, C. (2013). Entrepreneurs de la frontière : le rôle des comptoirs privés dans les sites d'extraction artisanale de l'or au Burkina Faso. *Politique africaine*, 131, 27-49. <https://doi.org/10.3917/polaf.131.0027>
- Atlani-Duault, L. (2009). *Au bonheur des autres. Anthropologie de l'aide humanitaire*. Armand Colin.
- Ayeh, D. (2022). Le droit minier face à l'éthique de l'or. *Revue internationale des études du développement*, 249, 35-62. <https://doi.org/10.4000/ried.770>
- Awenengo Dalberto, S., & Banégas, R. (2018). Citoyens de papier : des écritures bureaucratiques de soi en Afrique. *Genèses*, 112, 3-11. <https://doi.org/10.3917/gen.112.0003>
- Bakia, M. (2014). East Cameroon's Artisanal and Small-Scale Mining Bonanza: How Long Will It Last? *Futures*, 62, 40-50. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2013.10.022>
- Banchirigah, S. M. (2006). How have Reforms Fuelled the Expansion of Artisanal Mining? Evidence from Sub-Saharan Africa. *Resources Policy*, 31(3), 165-171. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2006.12.001>
- Bennafla, K. (2002). *Le commerce frontalier en Afrique centrale. Acteurs, espaces, pratiques*. Karthala.
- Bohbot, J. (2024). La fabrique des normes dans l'orpaillage : entre tentatives de formalisation étatique et autorégulation du secteur, étude du cas des orpailleurs de Vihiga et de Kakamega, à l'ouest du Kenya. *Afrique contemporaine*, 277, 29-51. <https://doi.org/10.3917/afco1.277.0029>
- Bierschenk, T., & Olivier de Sardan, J.-P. (2014). *States at Work: Dynamics of African Bureaucracies*. Brill.
- Bolay, M. (2014). When Miners Become "foreigners": Competing Categorizations Within Gold Mining Spaces in Guinea. *Resources Policy*, 40, 117-127. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2014.02.001>
- Blundo, G. (2011). Une administration à deux vitesses. Projets de développement et construction de l'État au Sahel. *Cahiers d'études africaines*, 202-203, 427-452. <https://doi.org/10.4000/etudesafriaines.16716>
- Caplan, J., & Torpey, J. (2001). *Documenting Individual Identity: The Development of State Practices in the Modern World*. Princeton University Press.
- Campbell, B. (2004). *Enjeux des nouvelles réglementations minières en Afrique*. Nordiska Afrikainstitutet. <https://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/Manuscrit-Fra-2004.pdf>
- Campbell, B. (2010). *Ressources minières en Afrique. Quelle réglementation pour le développement ?* Presses de l'Université du Québec.
- Courade, G. (2000). *Le désarroi camerounais. L'épreuve de l'économie-monde*. Karthala.
- Davidson, J. (1993). The Transformation and Successful Development of Small-Scale Mining Enterprises in Developing Countries. *Natural Resources Forum*, 17(4), 315-326. <https://doi.org/10.1111/j.1477-8947.1993.tb00192.x>

- De Herdt, T., & Olivier de Sardan, J.-P. (2015). *Real Governance and Practical Norms in Sub-saharan Africa: The Game of the Rules*. Routledge.
- Dreschler, B. (2002). *Small-Scale Mining and Sustainable Development within the SADC Region*. <https://www.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/G00735.pdf>
- DSCE (2010). *Document de stratégie pour la croissance et l'emploi (DSCE) (2010-2020)*. https://www.paris21.org/sites/default/files/Cameroon_DSCE2010-20.pdf
- Éla, J.-M. (1990). *Quand l'État pénètre en brousse. Les ripostes paysannes à la crise*. Karthala.
- Ferguson, J., & Gupta, A. (2002). Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governementality. *American Ethnologist*, 29(4), 981-1002. <https://doi.org/10.1525/ae.2002.29.4.981>
- Fisher, E. (2007). Occupying the Margins: Labour Integration and Social Exclusion in Artisanal Mining in Tanzania. *Development and Change*, 38(4), 735-760. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2007.00431.x>
- Fisher, E., Luning, S., D'Angelo, L., et al (2021). Transforming Matters: Sustaining Gold Lifeways in Artisanal and Small-Scale Mining. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 49, 190-200. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2021.06.010>
- Geenen, S. (2012). A Dangerous Bet: The Challenges of Formalizing Artisanal Mining in the Democratic Republic of Congo. *Resources Policy*, 37(3), 322-330. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2012.02.004>
- Goody, J. (1979). *La raison graphique. La domestication de la pensée sauvage*. Minuit.
- Goffman, E. (1973). *La mise en scène de la vie quotidienne. 1. La présentation de soi*. Minuit.
- Grätz, T. (2004a). Les frontières de l'orpillage en Afrique occidentale. *Autrepart*, 30, 135-150. <https://doi.org/10.3917/autr.030.0135>
- Grätz, T. (2004b). Gold Trading Networks and the Creation of Trust: A Case Study from Northern Benin. *Africa*, 74(2), 146-172. <https://doi.org/10.3366/afr.2004.74.2.146>
- Hentschel, T., Hruschka, F., & Priester, M. (2002). *Global Report on Artisanal and Small-Scale Mining*. IED/WBCSD. http://www.iied.org/mmsd/mmsd_pdfs/asm_global_report_draft_jan02.pdf
- Hilson, G. (2002). Small-Scale Mining in Africa: Tackling Pressing Environmental Problems with Improved Strategy. *The Journal of Environment & Development*, 11(2), 149-174. <http://dx.doi.org/10.1177/10796502011002003>
- Hilson, G., Potter, C. (2003). Why Is Illegal Gold Mining Activity so Ubiquitous in Rural Ghana ? *African Development Review*, 15(2-3), 237-270. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8268.2003.00073.x>

- Hilson, G., & Potter, C. (2005). Structural Adjustment and Subsistence Industry: Artisanal Gold Mining in Ghana. *Development and Change*, 36(1), 103-131. <https://doi.org/10.1111/j.0012-155X.2005.00404.x>
- Hilson, G. (2009). Small-Scale Mining, Poverty and Economic Development in Sub-Saharan Africa: An Overview. *Resources Policy*, 34(1-2), 1-5. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2008.12.001>
- Hilson, G., & McQuilken, J. (2014). Four Decades of Support for Artisanal and Small-Scale Mining in Sub-Saharan Africa: A Critical Review. *The Extractive Industries and Society*, 1(1), 104-118. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2014.01.002>
- Hilson, G., Hilson, A., Maconachie, R., et al. (2017). Artisanal and Small-Scale mining (ASM) in Sub-Saharan Africa: Re-conceptualizing Formalization and “illegal” activity. *Geoforum*, 83, 80-90. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2017.05.004>
- Hilson, G., & Maconachie, R. (2020). Artisanal and Small-Scale Mining and the Sustainable Development Goals: Opportunities and New Directions for Sub-Saharan Africa. *Geoforum*, 111, 125-141. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2019.09.006>
- Hibou, B. (1999). La « décharge », nouvel interventionnisme. *Politique africaine*, 73, 6-15. <https://doi.org/10.3917/polaf.073.0006>
- Hönke, J. (2010). New Political Topographies. Mining Companies and Indirect Discharge in Southern Katanga (DRC). *Politique africaine*, 120, 105-127. <https://doi.org/10.3917/polaf.120.0105>
- Hull, M. S. (2012). Documents and Bureaucracy. *Annual Review of Anthropology*, 41, 251-267. <https://doi.org/10.1146/annurev.anthro.012809.104953>
- Initiative pour la transparence dans les industries extractives au Cameroun (ITIE). (2021). *Rapport ITIE Cameroun 2021*. République du Cameroun/ Ministère des finances/ Comité ITIE.
- Kopytoff, I. (Ed.) (1987). *The African Frontier. The Reproduction of Traditional African Societies*. Indiana University Press.
- Lavigne Delville, P., & Abdelkader, A. (2010). « À cheval donné, on ne regarde pas les dents ». *Les mécanismes et les impacts de l'aide vus par des praticiens nigériens*. Lasdel/IRD. https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/2022-08/010084836.pdf
- Lickert, V. (2013). La privatisation de la politique minière au Cameroun : enclaves minières, rapports de pouvoir trans-locaux et captation de la rente. *Politique africaine*, 131, 101-119. <https://doi.org/10.3917/polaf.131.0101>
- Maconachie, R., & Hilson, G. (2011). Safeguarding Livelihoods or exacerbating Poverty? Artisanal Mining and Formalization in West Africa. *Natural Resources Forum*, 35(4), 293-303. <https://doi.org/10.1111/j.1477-8947.2011.01407.x>
- Mbembe, A. (1999). Du gouvernement privé indirect. *Politique africaine*, 73, 103-121. <https://doi.org/10.3917/polaf.073.0103>

- Mpomzok, A. (2018). *L'exploitation des mines solides au Cameroun de 1884 à 2012*. Thèse de doctorat en histoire, Université de Yaoundé I, Cameroun.
- Ntep Gweth, P. (2001). *Notice explicative de la carte thématique des ressources minérales du Cameroun sur un fond géologique*. Ministère des Mines, de l'eau et de l'énergie du Cameroun.
- Olivier de Sardan, J.-P. (2011). Aide humanitaire ou aide au développement ? La « famine » de 2005 au Niger. *Ethnologie française*, 41, 415-429. <https://doi.org/10.3917/ethn.113.0415>
- Olivier de Sardan, J.-P. (2021). *La revanche des contextes. Des mésaventures de l'ingénierie sociale en Afrique et au-delà*. Karthala.
- Ottou, M. (2024). La recomposition du secteur minier artisanal au Cameroun : contestation et négociation de l'accès dans les sites d'extraction de l'or dans les municipalités de Bétaré-Oya et Batouri. *Afrique contemporaine*, 277, 149-171. <https://doi.org/10.3917/afco1.277.0149>.
- Pennes, S., Bertran Alvarez, Y., & Linge, I. (2021). *Filières or et diamant au Cameroun*. Precasem/Alliance pour une mine responsable. https://precasem.cm/wp-content/uploads/2021/10/Filieres-Or-et-Diamant_Rapport_final.pdf
- PPTE. (2007). *Appui et organisation de l'artisanat minier camerounais*. Document de l'avant-projet d'exécution PPTE. PPTE/MINMIDT/CAPAM.
- Rubbers, B. (2013). Les sociétés africaines face aux investissements miniers. *Politique africaine*, 131, 5-25. <https://doi.org/10.3917/polaf.131.0005>
- Verbrugge, B., & Geenen, S. (2020). *Global Gold Production Touching Ground. Expansion, Informalization, and Technological Innovation*. Palgrave MacMillan.
- Siegel, S. & Veiga, M., M. (2009). Artisanal and Small-Scale Mining as an Extralegal Economy: De Soto and the Redefinition of "Formalization". *Resources Policy*, 34(1-2), 51-56. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2008.02.001>
- Vadot, G., (2014). Un travail de pros. Réforme de la Sodécoton et redéploiement des formes de mobilisation du travail paysan en zone cotonnière dans l'Extrême-Nord au Cameroun. *Politique africaine*, 133, 45-67. <https://doi.org/10.3917/polaf.133.0045>
- Weber, M. (1991). *Histoire économique. Esquisse d'une histoire universelle de l'économie et de la société*. Gallimard.
- Weller, J.-M. (2018). *Fabriquer des actes d'État. Une ethnographie du travail bureaucratique*. Economica.
- Zouya Mimbang, L. (2013). *L'Est-Cameroun de 1905 à 1960. De la « mise en valeur » à la marginalisation*. L'Harmattan.

Le retour du Maroc à l'Union africaine

La dynamique de reconversion d'un État à la coopération multilatérale

Frank Afom

RÉSUMÉ

Ce texte examine les facteurs du retour du Maroc à l'Union africaine (UA) et s'appuie sur les rapports de l'Institut Amadeus, l'OCP Policy Center et les données de la Banque mondiale. Il montre que l'idée de défendre ses intérêts sur la question sahraouie, et les bénéfices attachés à son *membership*, ont contribué au retour du Maroc à l'UA. En y adhérant, le Maroc cédait alors son autonomie pour minorer les menaces à sa souveraineté sur le Sahara occidental et affermir son intégration économique à l'Afrique. Cette affirmation s'accorde avec une thèse fondamentale de Machiavel que l'on peut paraphraser ainsi : renoncer à un certain degré d'autonomie (ce qu'est l'adhésion à une institution internationale pour un État) peut être considéré comme un moindre mal lorsque l'on en use pour des raisons d'auto-préservation.

MOTS-CLÉS

Maroc, Sahara occidental, OUA/UA, organisation internationale, qualité de membre (*membership*)

Morocco's Return to African Union. A State Conversion Dynamics into Multilateral Cooperation

ABSTRACT

This research discusses factors of Morocco's return to African Union (AU) using policy briefs of Institut Amadeus, OCP Policy Center, and World Bank data. It suggests that the purpose to defend its interests related to the Western Sahara issue and the IOs membership privileges contributed to Morocco's return to AU. By joining it, Morocco gave up its autonomy in order to curtail threats to its sovereignty in the Western Sahara and consolidate its economic integration into Africa: that assertion matches with a Machiavelli essential proposition: waiving a certain degree of autonomy (what is signifying one's adhesion to an international institution as for a state), can be considered as the lesser harm when it is used for self-preservation motivations.

KEYWORDS

Morocco, Western Sahara, OAU/AU, international organization, membership

El regreso de Marruecos a la Unión Africana. La dinámica de reconversión de un Estado hacia la cooperación multilateral

RESUMEN

Este texto examina los factores de la vuelta de Marruecos a la Unión Africana (UA) y se basa en los informes del Instituto Amadeus, el Centro de Políticas de la OCP y los datos del Banco Mundial. Muestra que la idea de defender sus intereses en la cuestión saharaui y los beneficios asociados a su *membresía*, contribuyeron a la vuelta de Marruecos a la UA. Al unirse, Marruecos cedió su autonomía para minimizar las amenazas a su soberanía sobre el Sáhara Occidental y consolidar su integración económica en África. Esta afirmación concuerda con una tesis fundamental de Maquiavelo que puede parafrasearse así: renunciar a un cierto grado de autonomía (que es la adhesión a una institución internacional para un Estado) puede considerarse un mal menor cuando se hace por razones de autoconservación.

PALABRAS CLAVE

Marruecos, Sáhara Occidental, OUA/UA, organización internacional, calidad de miembro

Introduction

À l'observation du retour du Maroc à l'Union africaine (UA) le 29 novembre 2017, il est difficile de souscrire à l'utilité de la survie¹ pour expliquer la ré-adhésion du Maroc à une organisation intergouvernementale qui, depuis trente-quatre ans, ne reconnaît pas son autorité sur le Sahara occidental. Car, bien que la maximisation de l'autonomie et des chances totales de survie de leurs membres soit une fonction importante des organisations internationales (OI) (Ells Howes, 2003: 678), les États n'ont néanmoins un intérêt à leur autonomie que jusqu'à ce qu'ils soient contraints dans leur capacité à faire face à certaines demandes ou à répondre aux contingences de leur environnement (Wendt, 1999: 235). La recherche de la survie comme discours théorique dominant les intérêts essentiels des États est alors à relativiser. La contradiction entre ce postulat de la théorie des relations internationales et certains événements dans la politique internationale rend nécessaire de réévaluer les affirmations sur ce que peut vouloir un État lorsqu'il adhère à une organisation internationale.

En effet, en novembre 1984, le Maroc, par la décision du monarque Hassan II, quittait l'Organisation de l'unité africaine (OUA) après l'admission en 1982 de la République arabe sahraouie démocratique (RASD) comme 51^e membre de cette organisation². Trente-deux ans plus tard, le 17 juillet 2016, le Maroc, par l'intermédiaire d'un message du roi Mohammed VI, fils et successeur d'Hassan II, adressé aux chefs d'États réunis à Kigali, au

-
1. Dans ce texte, le concept de survie est utilisé au sens de Dustin Ells Howes (2003: 670), c'est-à-dire « la survie physique des citoyens d'un État, l'existence continue de la bureaucratie d'État, ou le maintien de l'autorité de l'État sur une portion particulière de son territoire » (nous traduisons). Telle qu'elle se pose au Maroc par rapport à la question sahraouie, la survie correspond à la troisième situation énoncée.
 2. Après quelques tentatives infructueuses au xv^e siècle, les Espagnols font du Sahara occidental une colonie entre 1884 et 1975. À la suite du désengagement de l'Espagne qui abandonnait ce territoire sans procéder au référendum du peuple sahraoui, pour lequel elle était mandatée par l'Organisation des Nations unies (ONU), le territoire est militairement envahi et annexé par le Maroc et la Mauritanie. Le Front Polisario, un mouvement indépendantiste, entreprend une lutte armée. Le Sahara occidental est aujourd'hui un territoire non autonome selon l'ONU, revendiqué par le Maroc et la RASD. Depuis le cessez-le-feu de 1991, son statut définitif reste en suspens. Bien que son autorité n'y soit pas reconnue par l'ONU, le Maroc contrôle la partie la plus peuplée située le long de la côte atlantique et constituant plus des trois quarts du territoire. Cependant, les libertés civiles y sont sévèrement restreintes, particulièrement celles liées à l'activisme indépendantiste.

Rwanda, à l'occasion du 27^e sommet de l'Union africaine, annonce sa volonté de retrouver « sa place naturelle » au sein de sa grande « famille institutionnelle ». Le lendemain, une motion signée par vingt-huit membres de l'UA entérinait cette procédure de retour au sommet d'Addis-Abeba en janvier 2017.

Si cette intégration du Maroc à l'UA fut peu controversée et corrélée à la demande de suspension de la RASD dans la motion majoritaire des vingt-huit membres de l'UA du 18 juillet 2016, elle intervint néanmoins dans un contexte d'affirmation d'une nouvelle ambition de l'organisation panafricaine peu favorable au Maroc. Cette nouvelle dynamique de la politique sahraouie de l'UA était ponctuée par trois faits majeurs.

D'abord au sommet d'Addis-Abeba en janvier 2013, le Conseil exécutif de l'UA demandait à la Commission de prendre toutes les mesures nécessaires pour l'organisation d'un référendum pour l'autodétermination du peuple sahraoui. Ensuite, survient la nomination en 2014 de Joaquim Chissano, ancien président du Mozambique, connu pour ses positions pro-Polisario, comme envoyé spécial pour le Sahara de la présidente de la Commission de l'UA, Nkosazana Dlamini-Zuma. Enfin, en 2015 et 2016, il y eut les deux rapports de Nkosazana Dlamini-Zuma et les décisions du Conseil de paix et de sécurité de l'UA (CPS³) sur le Sahara. Ces rapports condamnaient l'exploitation illégale par le Maroc des ressources naturelles du Sahara, appelaient au boycott des produits marocains, et concluaient à la nécessité de l'organisation d'un référendum et d'un monitoring des droits de l'homme au Sahara occidental. Comment comprendre cette volonté de retour du Maroc à l'UA alors que la position de cette dernière sur le différend autour du Sahara occidental n'a pas beaucoup varié ? Quelles sont les considérations qui justifient la démarche marocaine de réintégration de l'UA sans en contrepartie obtenir d'elle l'abandon de la remise en cause de sa souveraineté sur le Sahara occidental ? Telles sont les interrogations qui aiguillent cette recherche.

-
3. Selon l'article 2 (1) du Protocole relatif à sa création, le CPS est un organe de décision permanent pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits. Il constitue un système de sécurité collective et d'alerte rapide, visant à permettre une réaction rapide et efficace aux situations de conflit et de crise en Afrique. Réplique *oeteris paribus* du Conseil de sécurité des Nations unies, sa formule l'en distingue quelque peu. Contrairement au Conseil de sécurité des Nations unies, le CPS est composé de membres élus qui n'ont pas de droit de veto et qui ont par conséquent des droits égaux.

Toute adhésion aux OI a ses privilèges (Fazal & Griffiths, 2014). Cette attractivité du *membership* accrédite l'idée qu'un État puisse céder un certain degré d'autonomie en vue d'accroître ses chances de survie (Ells Howes, 2003: 678). Les relations internationales rendent compte de ce phénomène à partir de l'adhésion d'un groupe ou d'une dyade d'États à une OI, en mettant en évidence les affinités électives et la pacification des relations internationales. Cependant, cette proposition touche davantage à la ré-adhésion. En parcourant la littérature, il est constant que « *domestic politics affects institutional selection in the environmental arena* » (von Stein, 2016: 657) mais aussi que la décision d'un État d'intégrer une OI dépend de l'offre de cette institution (Mansfield & Pevehouse, 2000). D'autant plus que si après avoir protesté (*voice*) sans succès sur la question du Sahara occidental depuis 1982 au sein de l'OUA, la sortie (*exit*) avait paru au Maroc la meilleure option en 1984, il est possible que les avantages de la loyauté (*loyalty*) (Hirschman, 1970⁴) à l'organisation panafricaine aient évolué vers un sens que le Maroc n'avait pas anticipé. Dans cette analyse, les explications de la réintégration à l'UA souligneront les raisons à la fois internes et externes qui mettent clairement en perspective le quand et le pourquoi le Maroc a choisi de réintégrer l'UA en 2017.

La littérature traitant des motifs d'adhésion des États aux OI a souvent mis en évidence trois types d'influence : le type de gouvernement, le niveau de revenus et l'idéologie. Des covariances établies entre eux contribuent à prédire la propension d'un État à adhérer aux OI. Ces facteurs nous introduisent au cœur de l'explication fonctionnaliste de la poursuite de l'interdépendance par les États. David Mitrany (1966) affirme ainsi que les progrès réalisés dans les technologies de transport et de communication débouchent sur des innovations qui, lorsqu'elles sont combinées, conduisent les gouvernements à coopérer les uns avec les autres. Il en découle une exigence de performance qui, sur le plan économique, affecte la densité de connexion des États aux OI (Shanks *et al.*, 1996).

4. Dans *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Albert Hirschman établit une distinction fondamentale entre différentes manières de réagir à la détérioration des entreprises et, en général, à l'insatisfaction envers les organisations. Nous nous en sommes inspirés.

De ces postulats fonctionnalistes quelques conclusions générales sont souvent tirées⁵. Le type de gouvernement prédirait aussi la propension à l'adhésion. Ainsi, les démocraties électorales, et parmi elles les démocraties consensuelles, participent-elles au maximum d'OI, tandis que les dictatures militaires le font moins (Rey & Barkdull, 2005 ; Boehmer & Nordstrom, 2008). Pour autant, le fonctionnalisme n'interroge pas les objectifs de sécurité et les stratégies d'intégration économique potentiellement associés à une démarche d'adhésion singulière. En outre, cette littérature reste silencieuse sur la manière dont les modèles d'adhésion qu'elle décrit peuvent être associés au *design* institutionnel des OI et à l'environnement des États. Cette question est prise en charge par l'écologie organisationnelle.

Selon la portée de la fonction qui lui est assignée, une organisation sera plus ou moins vulnérable au soutien ou à l'hostilité d'une unité constituante. Les organisations dotées de mandats généraux essaient souvent de maintenir des ressources politiques et économiques clés en développant des personnalités et des stratégies qui les rendent indépendantes de leurs créateurs (Pfeffer, 1982: 180-183 ; Ness & Brechin, 1988: 246-247). La dissolution d'une organisation et sa succession par une autre, démontrent paradoxalement cette habilité des organisations à s'adapter aux changements (Shanks *et al.*, 1996: 621). Les OI peuvent alors, dans leur environnement, exercer une influence sur les États à travers leurs programmes, en leur fournissant l'information et d'autres ressources nécessaires pour réaliser leurs objectifs de bien-être et minimiser les menaces à leur sécurité (Karatnycky, 1994: 4).

Le fonctionnalisme n'est toutefois pas totalement investi dans cette recherche. En raison de l'augmentation des échanges commerciaux du Maroc avec l'Afrique subsaharienne et des flux sortant d'investissements directs étrangers (IDE) marocains en Afrique subsaharienne, les motivations économiques expliquent la réintégration du Maroc à l'UA. Mais si le commerce est un indice d'ouverture, le système politique marocain ne manifeste que très peu les attributs communs d'une démocratie⁶. D'où les limites de la

5. On peut utilement lire Jacobson *et al.* (1986), et Boehmer & Nordstrom (2008).

6. L'ONG américaine *Freedom House* se décrit comme une organisation nationale non partisane dédiée au renforcement des sociétés libres. Elle classifie dans des rapports annuels les États comme « libres », « partiellement libres » et « non libres ». Durant les cinq dernières années, elle assigne le Maroc à la deuxième catégorie. En effet, le Maroc organise pour le

perspective fonctionnaliste. Pour continuer à éclairer le puzzle, le parti de cette recherche est d'affirmer que la décision du Maroc de réintégrer l'UA n'est pas la conséquence nécessaire de la poursuite des gains économiques par un régime libéral dans la politique internationale, mais la conduite stratégique de politique étrangère d'un État en quête de bien-être économique au service du maintien de son autorité sur le Sahara occidental. Alors que le principal enjeu historiographique de la question du Sahara occidental consiste souvent à répondre à la question de savoir si ce territoire est partie intégrante du Maroc ou s'il constitue une entité distincte et indépendante, la perspective de cette recherche est, à la suite de Francesco Corrales et Sébastien Boulay (2018), d'enrichir la connaissance de ce conflit en le mobilisant comme une clé de décryptage de la stratégie marocaine de réintégration de l'UA.

Pour rendre compte de cette quête de survie, le cadre d'analyse de la ré-adhésion du Maroc à l'UA sera complété par le réalisme structurel. En fait, l'action de retour du Maroc au sein de l'UA sans le parallèle retrait de la reconnaissance de la RASD par cette organisation, nous situe au cœur de la volonté des États, peu interrogée par le réalisme et l'institutionnalisme libéral, de céder leur autonomie aux institutions internationales et des conditions dans lesquelles ce phénomène prend forme. Si cette recherche portée sur les motivations d'un État mène à l'élaboration d'explications causales qui rendent compte de ce qui fait agir un État et pourquoi de telle façon, elle est néanmoins confrontée au problème de la tension entre l'analyse multicausale et l'identification d'un facteur unique à la conduite d'un État. On a alors pu mettre en exergue l'interaction entre une situation régionale motivante et les propriétés du champ politique marocain. Aussi le retour du Maroc à l'UA est-il un compromis qui concilie le dualisme entre l'impératif de sécurité du royaume chérifien à travers le maintien du Sahara occidental dans son giron

Parlement des élections multipartites régulières. Les réformes de 2011 ont transféré l'autorité du gouvernement de la monarchie à la législature élue. Toutefois, le roi Mohammed VI maintient sa domination à travers une combinaison de pouvoirs formels substantiels et d'une influence informelle au sein de l'État et de la société. Plusieurs libertés civiles restent, en pratique, restreintes. Sur les scores du Maroc en matière de droits politiques et de libertés civiles et ses classements numériques depuis 2015, voir freedomhouse.org/country/morocco/freedom-world/2020. Les scores et classements numériques du Maroc ne reflètent néanmoins pas les conditions politiques au Sahara occidental, qui est examiné dans un rapport séparé et classifié comme pays « non libre ». Sur les rapports du Sahara occidental, voir <https://freedomhouse.org/country/western-sahara/freedom-world/2020>.

national, et un fait constitutif de l'institutionnalisation de l'UA à laquelle le Maroc ne pouvait plus résister par une stratégie d'*exit*. Cette proposition tente de mettre en évidence l'habileté du Maroc à préserver son intégrité territoriale dans un contexte où continuer à rester en marge de l'UA devient de plus en plus coûteux. Deux axes nous paraissent instructifs dans ce sens.

Dans la première articulation, nous étudions les motivations domestiques de l'intégration du Maroc à l'UA. Au-delà, l'on montrera que l'hypothèse de la « *voice opportunities* » utilisée pour expliquer pourquoi des États faibles consentent à participer à des institutions communes avec des partenaires plus puissants peut être mobilisée ici *mutatis mutandis*. Le second axe s'intéressera au contexte régional de la réintégration du Maroc à l'UA. À ce niveau, l'on sera attentif aux interactions entre le Maroc et les États africains et à l'attractivité institutionnelle de l'UA en considérant les privilèges d'adhésion qu'elle offre au Maroc.

L'analyse s'appuie sur une exploitation des rapports publiés en ligne par l'OCP Policy Center et l'Institut Amadeus collectés entre juin et décembre 2020⁷. Cependant, le marqueur étatique de ces *think tanks*, la destination de leurs rapports à des organismes et institutions marocains, l'extension du cadre de leur activité aux domaines du conseil et de la communication d'influence, appellent à rester vigilant sur la manière dont s'y opère l'équilibre entre engagement et distanciation⁸. La vision du Maroc, telle que portée

7. Le premier se définit comme « un *think tank* marocain qui a pour mission la promotion du partage de connaissances et la contribution à une réflexion enrichie sur les questions économiques et les relations internationales ». Il porte une attention particulière aux grands enjeux stratégiques régionaux et mondiaux auxquels sont confrontés les pays en développement et émergents fournissant une base de données pour l'examen des relations entre ces États et les institutions internationales. Le second est un « *think tank* marocain indépendant » qui opère dans les domaines de l'intelligence économique et de la réflexion stratégique, et analyse les grandes thématiques de l'agenda international (voir www.ocppc.ma et www.amadeusonline.org).
8. Le porteur de l'Institut Amadeus est aussi son président-fondateur, Brahim Fassi Fihri. C'est lui qui, dès 2005, a créé l'association Amadeus, une association d'étudiants marocains évoluant à l'étranger visant à promouvoir le Maroc. Il est le fils aîné de Taïeb Fassi-Fihri. Ce dernier est conseiller du roi Mohammed VI, depuis le 2 janvier 2012. Il était secrétaire d'État puis ministre des Affaires étrangères de 1993 à 2012. Les auteurs des *Policy Briefs* de l'OCP Policy Center sont Abdellah Saaf et Mohammed Loulichki. S'ils sont enseignants-chercheurs dans une université publique marocaine (Mohammed V-Agdal de Rabat), ils ont aussi

par ses autorités, s'inscrivant dans un schéma construit autour du narratif du royaume sur son retour à l'UA, a été complétée par une observation de la scène régionale africaine. La consultation de la base de données de la Banque mondiale et de l'office des changes marocain ont aussi permis de recueillir des informations relatives à l'état du commerce extérieur et des IDE marocains en Afrique subsaharienne avant 2017.

1. L'ajustement intérieur et extérieur de l'État marocain dans son retour à l'UA

La question du retour du Maroc à l'UA s'est posée dans les termes du « trilemme politique fondamental de l'économie mondiale⁹ » (Rodrik, 2011). Les conditions des droits politiques et des libertés civiles au Sahara occidental, telles qu'elles sont mises en évidence dans les rapports de *Freedom House*, attestent que dans l'impossibilité de réaliser simultanément la démocratie, l'autodétermination nationale et la globalisation économique, la première semble avoir été sacrifiée. En retrouvant l'UA, le Maroc a choisi, d'une part, d'affermir sa souveraineté sur le Sahara occidental et, d'autre part, d'approfondir son intégration économique au continent africain. Il s'agit de deux vecteurs de changement, la fonctionnalité et l'intentionnalité qui ont respectivement permis au Maroc de réformer sa politique sahraouie et de façonner son environnement africain subsaharien en fonction de ses projets.

occupé d'importantes fonctions dans l'administration marocaine. Le premier a été, entre autres, ministre de l'Éducation nationale et membre de la Commission pour la révision de la Constitution de 2011. Le second fut un diplomate de haut rang. Il a occupé le poste de Directeur des Affaires juridiques et des traités au ministère des Affaires étrangères du Maroc. Il a été ambassadeur du Maroc en Hongrie, Bosnie-Herzégovine et Croatie (1995-1999), président du Comité national marocain de suivi sur les questions nucléaires (2003-2006) et ambassadeur du Maroc aux Nations unies à Genève (2006-2008) puis à New York (2001-2003 et 2008-2014).

9. À travers ce concept, l'auteur Dani Rodrik décrivait les tensions auxquelles l'économie mondiale fait face entre trois demandes concurrentes : l'hyper-globalisation, la souveraineté nationale et la légitimité démocratique. Il affirmait alors qu'il n'est possible que d'obtenir deux des trois. Tenter de posséder les trois conduit soit à la faillite économique, soit à l'illégitimité politique.

1.1. La redéfinition de la politique marocaine au Sahara occidental

Entre 1975 et 1999, les autorités marocaines avaient adopté au Sahara occidental une politique à deux dimensions. D'un côté, par l'arbitraire, elles recouraient à une répression quasi systématique des opposants sahraouis à travers des emprisonnements et des disparitions. De l'autre, par le biais de la cooptation, elles entretenaient des rapports de clientélisme avec certains notables sahraouis (Brousky, 2007: 175). Cette vision du règlement de la question sahraouie a imprégné la politique marocaine jusqu'aux années 1990 lorsqu'avec la relative ouverture du régime politique marocain, les déséquilibres engendrés par cette stratégie sont devenus évidents. Le taux de chômage très élevé touchant 29 % de la population active, et la fracture entre une élite « notabilisée » et le reste de la population vont contraindre le Maroc à remettre en cause des aspects de sa stratégie politique au Sahara occidental. Mais un excursus dans les enjeux historiques et les défis politiques de la question du Sahara occidental montre qu'elle est ancrée dans la vie politique marocaine depuis les années 1960. Investie pour tous les Marocains d'une charge émotionnelle et patriotique, cette question a pu être utilisée avec succès par le gouvernement comme symbole unificateur de la nation (Hottinger, 1980: 169). Restée discrète au cours des années 1960 en raison de l'investissement des nationalistes marocains dans la décolonisation espagnole du territoire auprès de l'ONU, la revendication du Sahara occidental est remise au centre de l'agenda politique marocain par le roi Hassan II au début des années 1970, et notamment après les deux tentatives de coup d'État militaire de 1971 et 1972. Au-delà de l'annexion du territoire, le dessein du monarque à l'égard du Sahara était double. D'un côté, distraire l'attention de l'opinion publique nationale de la crise politique et sociale que traversait le Maroc depuis 1965, en évoquant un objectif fédérateur pour favoriser un climat d'unité nationale qu'il obtint à travers le rapprochement et la collaboration des partis d'opposition dans la promotion du point de vue marocain sur la question saharienne, et la non-protestation de ces derniers contre la suspension des élections d'octobre 1975. De l'autre côté, il s'agissait de trouver le moyen d'éloigner du territoire marocain une bonne partie de l'armée et ce faisant, de la détourner des tentatives de renversement de la monarchie (Correale, 2017: 51). Des ramifications internationales ont récemment allongé l'ombre de portée des enjeux de ce conflit en l'étendant sur la géopolitique mondiale post-guerre froide pour offrir au Maroc des marges de manœuvre dans ses aspirations d'intégration du Sahara occidental. Elles se manifestent dans

l'obtention par Israël du statut d'observateur au sein de l'UA et l'annonce de la normalisation des relations diplomatiques entre le royaume chérifien et l'État hébreu, en décembre 2020, dans le cadre des accords d'Abraham, en contrepartie d'une reconnaissance américaine de la souveraine marocaine sur l'ancienne colonie espagnole.

La tentative infructueuse du Maroc à imposer la marocanité à un peuple à l'identité politique sahraouie affirmée a créé un processus de désaffiliation de la parietude¹⁰ du royaume chérifien vis-à-vis de la société internationale africaine institutionnalisée par l'UA. La volonté de rupture dans la gestion interne de la question du Sahara occidental s'est traduite dans le discours royal du 25 mars 2006 portant sur le projet d'autonomie du Sahara occidental. Si ce dernier fut unilatéralement lancé par le roi Mohammed VI en vue de remplacer le plan onusien Baker III d'avril 2003 qui prévoyait l'organisation d'un référendum au bout de cinq années d'autonomie au Sahara occidental, il rapprochait, par ces réformes, le Maroc des valeurs de participation démocratique et de respect des droits de l'homme. Mais s'opposer à ce qu'il considère comme « une donnée non négociable » (Girard, 1992: 102), c'est-à-dire l'organisation, demandée par le Conseil exécutif de l'UA, d'un référendum pour l'autodétermination du peuple sahraoui, le Maroc fit alors « le choix de combattre les adversaires de [son] intégrité territoriale de l'intérieur¹¹ », au sein de l'UA.

En effet, face à ce qui était de plus en plus perçu comme une hostilité grandissante des organes et des instances de l'organisation panafricaine, il apparut évident au royaume chérifien que la meilleure stratégie de défense de ses intérêts devait désormais s'opérer de l'intérieur en dépit de la présence au sein de l'UA de la RASD. Comme à l'ONU, le Maroc pourrait alors mieux anticiper et réagir aux velléités des pays reconnaissant la RASD. En étant absent de l'UA, cette opportunité n'existait pas. C'est l'écho de Mohammed VI :

10. En relations internationales, ce terme désigne le statut de paria.

11. Extrait du discours prononcé par le roi Mohammed VI du Maroc au cinquième sommet entre l'Union africaine et l'Union européenne organisé à Abidjan (Côte d'Ivoire) les 29 et 30 novembre 2017 sur le thème « Jeunesse et emploi », disponible en ligne sur www.amadeusonline.org.

« Il est évident que quand un corps est malade, il est mieux soigné de l'intérieur que de l'extérieur¹². »

Cette dynamique de réintégration du Maroc au sein de l'UA à partir de l'ajustement de sa politique au Sahara occidental met en acte l'hypothèse de la « *voice opportunities* » de Joseph Grieco (1995). Cependant, contrairement à la logique d'intégration des États faibles face à leurs partenaires influents au sein de l'Union européenne (UE), les termes de cette hypothèse ne sont pas les mêmes ici. Le Maroc, puissance à l'échelle du continent africain, poursuivait sa réintégration au sein de l'UA pour s'assurer que la doctrine de résolution sur la question du Sahara occidental qui y est élaborée lui apporterait des opportunités suffisantes pour exprimer ses préoccupations et ses intérêts et, par ce biais, empêcher, ou tout au moins contrebalancer, l'influence et l'hostilité des États africains tels que l'Algérie, l'Afrique du Sud, la Mauritanie qui soutiennent le Polisario. En revanche, la ré-adhésion du Maroc à l'UA n'est pas fondée sur une mise en commun de sa souveraineté étatique dans ce cadre multilatéral comme dans l'UE. Pour le Maroc, sa souveraineté sur les « Provinces du Sud » ne peut être préservée que dans la mesure où il conserve le pouvoir de gérer de manière indépendante cette question domestique. Intégrer un accord international duquel sont partis des États remettant en cause son autonomie dans le règlement de cette question, participe donc à chercher à minimiser durablement les menaces contre son intégrité territoriale au Sahara occidental. Les raisons d'auto-préservation ont ainsi guidé le retour du Maroc à l'UA. Mais ce processus est aussi le reflet de l'intégration économique du Maroc au continent à travers son commerce avec l'Afrique subsaharienne malgré sa longue absence de l'organisation panafricaine.

1.2. La coopération économique avec l'Afrique subsaharienne

Malgré l'*exit* institutionnel du Maroc de l'OUA en 1984, les liens entre le royaume chérifien et l'Afrique subsaharienne n'ont jamais été rompus. Avant son retour à l'UA, le Maroc a étendu son réseau de représentations diplomatiques sur le continent africain, passant de dix-neuf à vingt-six ambassades et deux consulats. Cette densification s'est davantage opérée

12. Discours du roi du Maroc au 27^e sommet des chefs d'État de l'Union africaine de Kigali (Rwanda) du 17 juillet 2016.

en Afrique orientale et australe où se trouve une grande partie des pays reconnaissant la RASD. La coopération afro-marocaine est multisectorielle. Elle se répartit dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la culture. Elle a été formalisée par la signature de nombreux accords et conventions portant sur les évacuations sanitaires, l'accueil des étudiants et des cadres africains dans les universités et les cycles de formation au Maroc, la formation d'imams à travers la Fondation Mohammed VI des oulémas africains. Les visites du roi Mohammed VI en Afrique subsaharienne ont souvent été les principaux catalyseurs de cette dynamique coopérative. En 2005, une convention en matière de santé ainsi qu'un accord de coopération culturelle furent signés avec le Burkina Faso¹³. Puis s'ensuivit une litanie d'accords de partenariat couvrant d'autres domaines avec le Congo, la République démocratique du Congo (RDC) et la Gambie en 2006, la Guinée équatoriale en 2009, le Mali en 2013, la Côte d'Ivoire et la Guinée en 2014, la Guinée-Bissau, le Gabon et le Sénégal en 2015. L'orientation économique de ces tournées royales était manifeste. Lors du voyage de 2016 au Rwanda, en Éthiopie et en Tanzanie, Mohammed VI était accompagné d'une suite d'entrepreneurs marocains constituée entre autres de Mohammed El Kettani (Attijariwafa Bank), Mohammed Benchaaboun (Banque populaire), Othman Benjelloun (BMCE Bank of Africa), Tariq Sijilmassi (Crédit agricole Maroc), Majid El Yacoubi (Akwa Group), Abderrafie Zouiten (Office national marocain du tourisme), Miriem Bensaleh Chaqrou (Confédération générale des entreprises marocaines¹⁴).

Initiées en 2001, date de l'intronisation du roi Mohammed VI, ces visites officielles mettent en exergue la volonté politique du nouveau monarque d'intensifier la projection économique des intérêts marocains dans le voisinage Sud. Dorénavant conscient que la sortie de l'OUA fut une erreur stratégique, le Maroc de Mohammed VI opta pour un renforcement de sa diplomatie bilatérale et régionale. D'où son rapprochement avec les différentes régions du continent, concrétisé par la prise d'initiatives politiques vis-à-vis des pays d'Afrique subsaharienne couplée de mesures économiques (Dafir, 2012:

13. Sauf indication contraire, l'ensemble des données qui suivent proviennent de Lo *et al.* (2016).

14. O. Aziki, « Maroc : tremplin pour les conquêtes néocoloniales de l'Afrique », novembre 2017, disponible en ligne sur <https://www.cadtm.org/Maroc-tremplin-pour-les-conquetes-neocoloniales-de-l-Afrique>.

76-77). Cette nouvelle diplomatie économique marocaine était portée par l'enjeu du réinvestissement institutionnel de l'UA dans l'objectif de dépasser le blocage de l'Union du Maghreb arabe (UMA) et de rendre visible le statut avancé avec l'UE.

La vocation africaine du Maroc était aussi imposée par son rattachement systématique à l'Afrique lors des grands forums diplomatiques et économiques entre cette dernière et d'autres blocs géopolitiques du monde tels que l'UE, la Chine, le Japon, l'Inde et la Russie. Cette assignation constante du Maroc à l'africanité malgré sa non-appartenance à la communauté politique représentant l'Afrique, explique que la définition de la région en relations internationales soit souvent centrée sur la proximité géographique des États (Pevehouse, 2005). Cette situation posait au Maroc la question de sa place dans la communauté africaine. Au moment de sa demande d'adhésion à l'UA, Mohammed VI a presque « naturalisé » l'identité africaine du Maroc en exprimant la volonté légitime du royaume chérifien de retrouver « sa place naturelle » au sein de sa grande « famille institutionnelle »¹⁵. Cependant, cette dramatisation discursive de l'identité africaine du Maroc est antérieure à sa réintégration à l'UA. Malgré la rupture avec l'OUA, Reda Guedira, le conseiller du roi Hassan II, n'avait pas manqué de souligner cette africanité : « Voici l'heure de nous séparer [...]. En attendant des jours plus sages, nous vous quittons. Mais africain est le Maroc et africain il le demeurera¹⁶ ». Ces racines africaines du Maroc ont permis le maintien des relations bilatérales avec les pays d'Afrique subsaharienne sanctionné par la signature de plus de trois cents accords durant la décennie 2000. Cette offensive était menée par des conseillers économiques dont les ambassades marocaines étaient nouvellement dotées. Ces acteurs, dont la tâche principale est de défendre les intérêts économiques du royaume dans les pays d'accréditation, sont les relais du secteur privé (Dafir, 2012: 76-77).

15. Extrait du discours du roi du Maroc au 27^e sommet des chefs d'État de l'UA de Kigali (Rwanda) du 17 juillet 2016.

16. Extrait du discours de Reda Guedira, « porte-parole » du souverain marocain, à l'OUA lors du 20^e sommet du 12 novembre 1984, disponible en ligne sur <https://www.jeuneafrique.com/1534289/politique/le-maroc-et-lunion-africaine-une-piece-en-plusieurs-actes/>

Malgré le redéploiement, dans le cadre de sa diplomatie économique¹⁷, du Maroc en Afrique subsaharienne, celle-ci représente cependant une faible part des échanges commerciaux du Maroc, qui est son 46^e partenaire commercial derrière d'autres pays du Maghreb tels que l'Algérie (41^e) et la Tunisie (38^e). Cette faiblesse des échanges commerciaux entre le Maroc et l'Afrique subsaharienne est souvent attribuée à plusieurs facteurs qui relèvent principalement des structures économiques, de la faiblesse des infrastructures et des marchés financiers, des mécanismes de financement ainsi que de la non-application des protocoles commerciaux (CEA-UA-BAD, 2010). Qu'à cela ne tienne, par son engagement économique sur le continent, les échanges commerciaux entre le Maroc et l'Afrique subsaharienne ont connu une forte progression sur la période 1999-2014, avec une croissance annuelle moyenne de 14 % pour se situer à 1,6 milliards de dollars en 2014 contre 206,3 millions de dollars en 1993¹⁸. Avec la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), qui constitue la principale « zone de confort » du rush économique marocain en Afrique subsaharienne, les échanges, marqués par une croissance soutenue des exportations marocaines, sont passés de 62,3 millions de dollars en 1999 à 834,5 millions de dollars en 2015¹⁹. Pour continuer à renforcer ses liens économiques avec l'Afrique subsaharienne, le Maroc a conclu de nombreux accords basés sur la clause de la nation la plus favorisée ou d'autres accords multilatéraux, bien qu'ils ne soient pas encore entrés en vigueur. Il en est ainsi des conventions multilatérales telles que le projet d'accord de commerce et d'investissement avec l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) signé en 2008. D'autres sont encore en cours de négociation, telle la mise en place progressive de zones de

-
17. Pour A. Dafir (2012), la diplomatie économique désigne « l'ensemble des mécanismes et pratiques adoptés par des individus ou groupes, étatique ou non étatique, dans le but de réaliser les objectifs économiques d'un État par le recours à des moyens politiques, ou de réaliser des objectifs politiques par le recours à des moyens économiques ». Sans suivre Dafir dans l'ensemble de sa définition dans le cadre de cette recherche, nous nous contentons d'adopter la seconde alternative de la finalité qu'il assigne à cet instrument de politique étrangère. Le rush progressif des entreprises marocaines au sud du Sahara procède d'une volonté politique puisqu'elles sont restées réticentes à investir ou à être présentes en Afrique subsaharienne. L'échec de l'expérience de la Royal Air Maroc (RAM) et son retrait d'Air Sénégal International, faisaient, en effet, beaucoup réfléchir les managers des entreprises marocaines (Antil, 2010).
 18. L'ensemble des chiffres que nous utilisons proviennent de la base de données WTIS de la Banque mondiale et de l'Office des changes marocains.
 19. Offices des changes Maroc (2016). Données annuelles.

libre-échange avec la CEDEAO et la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) (Aiboud Bencheikroun & Slaoui, 2018: 132).

Par ailleurs, au cours des dernières années qui ont précédé son retour à l'UA, le Maroc est devenu un acteur à part entière dans l'investissement en Afrique subsaharienne. En 2015, 40 % du total des IDE marocains à l'étranger étaient destinés à l'Afrique subsaharienne, le positionnant ainsi parmi les premiers investisseurs sur le continent derrière le Kenya, l'Afrique du Sud et le Nigéria. Les investissements marocains en Afrique subsaharienne portent principalement sur la banque, les télécommunications et l'industrie. Ces secteurs sont portés par des entreprises telles que Maroc Télécom, la Banque marocaine du commerce extérieur (BMCE), la Banque centrale populaire (BCP), Royal Air Maroc (RAM) et Attijariwafa Bank, propriété de la famille royale qui incarne de façon exemplaire, par l'ampleur de sa conquête du marché subsaharien (364 agences en Afrique de l'Ouest et 112 en Afrique centrale), cette pénétration marocaine sur le sous-continent. Si la part du secteur bancaire a régressé de 44 % à 31 % entre 2011 et 2015, ce secteur demeure néanmoins le premier destinataire des IDE marocains. Entre les deux années considérées, les télécommunications, quant à elles, sont passées de 9 % à 21 %, accaparant ainsi la deuxième place alors que la part du secteur de l'industrie a reculé de 22 % en 2011 à 12 % en 2015. Dans cette répartition des IDE marocains vers l'Afrique subsaharienne, l'immobilier occupait 11 %, la Holding 10 %, les autres services 9 %, le commerce 5 % et les assurances 1 % en 2015²⁰.

Que l'adhésion aux OI puisse entraîner ou non une meilleure performance économique (Jacobson *et al.*, 1986: 155), la négociation par le Maroc de l'établissement des zones de libre-échange avec certaines communautés économiques régionales, antérieurement à sa réintégration à l'UA et, après celle-ci, sa candidature d'adhésion à la CEDEAO, conduisent à indiquer qu'au minimum, l'adhésion aux OI stimule la croissance économique marocaine. Contrairement aux *exits* institutionnels récents, tels que le *Brexit*, le retrait des États-Unis de l'Accord de Paris sur le changement climatique et le Conseil des droits de l'homme des Nations unies sous l'administration du président Trump, mus par l'émergence d'un sentiment politique populiste, isolationniste

20. Offices des changes Maroc (2016). Données annuelles.

et anti-globalisation (Brölmann *et al.*, 2018: 256), l'engagement économique avec les institutions multilatérales pris par le roi Mohammed VI montre que la défection du Maroc de l'OUA n'était pas la caractéristique structurelle d'un « multilatéralisme contesté » (Kang-Riou & Rossati, 2018). En revanche, le choix du Maroc de se repositionner contre la vision de l'OUA du conflit au Sahara occidental imposée par l'Algérie, en poursuivant ses intérêts spécifiques hors de cette enceinte multilatérale, était fondé sur le sentiment que la mise en œuvre de la solution de l'organisation panafricaine à ce conflit ne pouvait se faire qu'au détriment du droit et de la justice internationaux parce qu'elle s'opposait au plan de paix de l'ONU.

2. L'attraction régionale : la part des acteurs organiques africains dans le retour du Maroc à l'UA

La dynamique de ré-adhésion du Maroc à l'UA ne peut néanmoins pas être figée dans ses seules déterminations internes. Ce processus s'insère aussi dans un contexte régional plus vaste qui a été progressivement structurant. De ce point de vue, le retour du Maroc à l'UA apparaît comme le résultat de la pression indirecte exercée à la fois par les États alliés et les États rivaux, et l'appréhension des potentiels bénéfices liés à la participation à l'UA.

2.1. La pression indirecte des États africains pour le retour du Maroc à l'UA

Après le désengagement espagnol du Sahara occidental en 1975, la RASD va, en Afrique, progressivement asseoir sa souveraineté vattélienne²¹. De l'Algérie le 6 mars 1976 à l'Afrique du Sud, le 15 septembre 2004, trente-sept États africains vont reconnaître la RASD. En revanche, il s'est structuré entre ces États et le Maroc, une culture anarchique hobbesienne²² non pas en raison d'un état de guerre entre eux²³, mais parce qu'en reconnaissant

21. Sur cette notion, lire Krasner (2001).

22. Le concept de culture anarchique, ou logique d'anarchie, désigne un ensemble de normes et de valeurs partagées entre les États au sujet d'eux-mêmes, des autres, et de leurs relations dans un champ social ne disposant pas d'un pouvoir monopolisateur de la violence physique légitime. Pour aller plus loin sur ce concept, lire Wendt (1999: 258, 260 et 298).

23. À l'exception de l'Algérie. En effet, depuis l'indépendance de l'Algérie en 1962, plusieurs situations conflictuelles ont participé à cristalliser l'hostilité entre les deux États ; l'un et

à la RASD le droit d'exister comme territoire indépendant, les premiers niaient par ce fait même au second le droit de maintenir son autorité sur le Sahara occidental. Si l'on met l'emphasis sur les trois catégories lexicales qui incarnent les trois types de culture anarchique d'Alexander Wendt, le message du roi Hassan II à l'OUA au moment de l'admission de la RASD résume la forme que les relations entre le Maroc et les États membres de l'OUA allait prendre, alors que le royaume chérifien n'allait plus coopérer avec eux comme partenaire : « l'heure est venue de nous séparer. En attendant des jours plus sages, nous vous disons adieu et nous vous souhaitons bonne chance avec votre nouveau partenaire²⁴ ». Cette culture anarchique était partagée au troisième degré parce que les États africains percevaient

l'autre s'accusant de fomenter la dissension chez le voisin et de l'inciter par le biais de conspirations ou de tentatives armées à la subversion. Cette rivalité s'est souvent muée en antagonismes violents au fur et à mesure que les difficultés intérieures du Maroc et de l'Algérie augmentaient. Ce fut d'abord la guerre des Sables d'octobre-novembre 1963 qui éclata suite à la contestation par Allal El Fassi, chef de file du parti marocain de l'Istiqlal, et le roi Hassan II, des tracés frontaliers établis par la France entre les deux pays. Ensuite, la guerre du Sahara occidental de 1975-1991 durant laquelle l'Algérie appuie le Polisario contre le Maroc, dans ce qu'elle qualifie de « lutte pour la décolonisation », même si certains observateurs expliquent l'âpreté de ce conflit par l'immensité des richesses économiques révélées ou supposées de cette région (phosphate, gisements possibles de pétrole et d'uranium). En 1994, l'imputation à l'Algérie de l'attentat de l'hôtel Asni de Marrakech par le Maroc et l'imposition unilatérale du visa, perçue par l'Algérie comme une expulsion de fait de ses citoyens présents au Maroc, entraîna la rupture des relations entre les deux pays. Enfin, depuis 2013, la frontière terrestre algéro-marocaine est fermée lorsque le 1^{er} novembre, un manifestant marocain vint arracher le drapeau algérien sur le toit du consulat d'Algérie à Casablanca. Un geste de portée politique symbolique car le 1^{er} novembre est une date ancrée dans l'histoire de l'Algérie. Souvent qualifiée de « Toussaint rouge », la nuit du 1^{er} novembre 1954 fut marquée par une vague d'attentats sur l'ensemble du territoire algérien. Ce fut le début du soulèvement des nationalistes algériens et le déclenchement de la guerre de libération. Dans ce contexte concurrentiel des relations algéro-marocaines, la question du Sahara occidental prend valeur de symbole, celui d'une victoire définitive sur le rival. Ce conflit apparaît aussi comme le symptôme d'un malaise plus profond provenant de l'orientation divergente et contradictoire des deux États depuis la guerre de 1963. Ainsi, malgré l'existence de solutions satisfaisant les intérêts des deux États assorties de programmes de négociations possibles comme celui présenté par Hassan II lors d'une conférence de presse du 19 août 1979, Arnold Hottinger (1980: 171) estime que seule une modification de l'orientation fondamentale de la politique intérieure et extérieure de chacun pourrait aller dans le sens d'une volonté de coopération et de coexistence.

24. Discours d'Ahmed Réda, chef de la délégation marocaine à l'OUA à Addis-Abeba du 12 novembre 1984.

comme légitime le fait de reconnaître un ancien territoire colonial après le départ de la métropole colonisatrice conformément au principe d'*uti possidetis juris*²⁵ qui régit le code interétatique des relations internationales africaines.

Mais avec l'engagement économique du Maroc en Afrique subsaharienne, comme nous l'avons vu, ainsi que le cessez-le-feu de 1991 entre le Maroc et le Polisario qui prévoyait l'organisation d'un référendum d'auto-détermination, le degré d'intériorisation dont ce principe fondateur du droit international public africain faisait l'objet a évolué vers l'intérêt éclairé de plusieurs États membres de l'OUA en transformant la conception qu'ils se faisaient de leurs relations avec le Maroc. Dès mai 1980, s'amorce alors une dynamique de retrait de la reconnaissance de la RASD par vingt-quatre États africains, inaugurée par la Guinée équatoriale. Elle est suivie le 5 juin, le 13 septembre et le 23 octobre 1996 respectivement par le Burkina Faso, le Congo et Sao Tomé-et-Principe. Le 21 mars, puis en juin et septembre 1997, suivront le Bénin, le Swaziland, le Togo et le Liberia. La Sierra Leone retirera sa reconnaissance à la RASD le 16 juillet 2003. Le 7 avril 2005, Madagascar fera de même ; puis le Tchad et le Kenya respectivement le 17 mars et le 22 octobre 2006. Le 28 juillet 2007, le Cap Vert rompra ses relations avec la RASD. Douze autres pays suivront cette voie : les Seychelles le 17 mars 2008, le Mali le 27 décembre 2009, la Guinée-Bissau et le Burundi le 30 mars et le 25 octobre 2010, le Soudan du Sud et la Libye en 2011, l'Île Maurice le 15 janvier 2014, le Rwanda en novembre 2015, le Ghana le 18 juillet 2016, le Malawi le 5 mai 2017 ; et la Zambie le 1^{er} mars 2018. Sur les cinquante-quatre États constituant l'UA, dix-sept reconnaissent toujours la RASD *de facto*²⁶.

Cette dynamique de retrait de la reconnaissance à la RASD a été la source d'un nouvel ordre international coopératif entre le Maroc et les pays membres de l'OUA/UA et prometteuse pour le retour du Maroc à l'organisation panafricaine. À rebours de la mobilisation de vingt-six des cinquante États africains

25. En droit international traditionnel, l'*uti possidetis juris* désigne le principe d'intangibilité des frontières, élaboré pour apporter une réponse au problème de la succession du territoire dans le cadre de la décolonisation en Amérique latine. Aujourd'hui, ce principe est invoqué pour régir les situations de sécession ou de dissolution d'États, c'est-à-dire des situations de succession d'États par hypothèse étrangères au processus de décolonisation, comme en ex-Union soviétique et en ex-Yougoslavie.

26. Source : https://fr.wikipedia.org/wiki/republique_arabe_sahraouie_democratique

qui, le 12 novembre 1984, avaient avalisé à Addis-Abeba l'admission de la RASD à l'OUA, elle a culminé avec la motion signée le 17 juillet 2016 par vingt-huit des cinquante-quatre États membres de l'UA demandant la suspension de la RASD et soutenant le retour du Maroc à l'UA. Cette motion portée par le président gabonais Ali Bongo était adressée au président en exercice de l'UA, le Tchadien Idriss Deby Itno. Cependant, le Maroc ne se reconvertit au multilatéralisme en Afrique que sous la seule pression positive, quoiqu'indirecte, de ses alliés membres de l'UA. Pendant son absence, le Maroc s'appuyait sur ses pays « amis » membres de l'OUA/UA pour influencer ou réorienter les décisions de l'organisation. Cette « diplomatie par procuration » a marqué son essoufflement lorsque, en rupture avec sa neutralité positive adoptée depuis plus de vingt ans sur la question du Sahara occidental, le Conseil exécutif de l'UA demanda, au sommet d'Addis-Abeba de janvier 2013, à la Commission de prendre toutes les mesures nécessaires pour l'organisation d'un référendum d'auto-détermination du peuple sahraoui. Sous le coup de cette nouvelle stratégie de l'UA, le retour du Maroc devenait nécessaire afin de mieux défendre par lui-même ses intérêts spécifiques sur la question sahraouie dans les principales instances multilatérales de gestion et de règlement des conflits de l'UA, telles que le CPS et la Conférence de l'Union. Ce tropisme du Maroc pour l'UA était lié à la dynamique institutionnelle de l'organisation panafricaine, qui par sa présence sur la scène de la gouvernance africaine et globale, crée des privilèges attachés à son *membership* et suscite des candidats à l'adhésion. La question n'est donc plus de savoir si l'UA compte ou non, mais d'explorer comment elle opère dans les affaires africaines et mondiales pour qu'elle soit attractive pour un État qui n'en faisait plus partie.

Ce retour du Maroc à l'UA est aussi ancré dans les dynamiques de la politique internationale de l'Afrique du Nord. La nouvelle projection du Maroc vers son sud coïncide historiquement avec le réinvestissement continental de ses voisins. Il en était ainsi de la politique africaine exponentielle de la Libye de Mouammar Kadhafi, le réinvestissement du champ diplomatique africain par l'Algérie post-guerre civile, l'offensive de la diplomatie économique tunisienne au sud du Sahara. Ce contexte de rivalité régionale donnait au retour du Maroc à l'UA l'épure d'un succès sur ses voisins maghrébins dans la course au leadership continental. Au moment où le Maroc renouait avec l'organisation panafricaine, ses voisins connaissaient une diminution

concomitante de leur poids sur le continent. La Libye, depuis le changement de régime de 2011, est restée instable, alors que les difficultés économiques de l'Algérie ne lui permettent plus d'assurer l'intendance de ses ambitions africaines. C'est pour dissiper les ramifications géopolitiques de l'enjeu de ce retour et tenter de rassurer ses partenaires africains, que Mohammed VI affirmait dans son discours d'adhésion du 31 janvier 2017 : « Certains avancent que par cet engagement, le Maroc vise à acquérir le leadership de l'Afrique. Je leur réponds que c'est à l'Afrique que le royaume cherche à donner le leadership et qu'il est temps que les richesses de l'Afrique profitent à l'Afrique !²⁷ ».

2.2. Les privilèges de la participation à l'UA

Les liens consistants du Maroc avec de nombreux pays africains au niveau bilatéral expliquent son admission par consensus à l'UA. D'autant plus que ce retour est entaché d'une légalité douteuse étant donné que l'Acte constitutif de l'UA mentionne qu'aucun État membre ne peut occuper le territoire d'un autre. Or, la RASD est restée membre de plein droit de l'organisation panafricaine depuis 1984 (Thieux, 2017). C'est donc une majorité d'États africains membres de l'UA qui avait en effet appuyé le retour du Maroc à la veille de la tenue du 28^e sommet de l'UA à Addis-Abeba les 30 et 31 janvier 2017. Néanmoins, la volonté marocaine de réintégrer le principal cadre africain de concertation multilatérale résulte de ses perspectives bénéfiques pour le royaume chérifien.

Dans son processus d'institutionnalisation des relations internationales africaines, l'UA est porteuse de certains attributs qui la rendent attractive et pourvoyeuse de privilèges pour les États adhérents, sans préjudice de son incapacité fonctionnelle de suppléer ses carences depuis sa devancière²⁸. En effet, le format multilatéral de la coopération internationale institue des dynamiques qui produisent un caractère organisationnel distinct à travers le temps. L'UA s'affirme progressivement comme une organisation générale. Cette vocation se traduit par une capacité à préempter une variété

27. Extrait du discours de Mohammed VI à l'UA au lendemain de l'acceptation de la demande d'adhésion du Maroc, disponible en ligne sur <https://www.jeuneafrique.com/398886/politique/mohammed-vi-a-lua-beau-jour-lon-rentre-chez-soi/>

28. Sur cette question de l'attractivité de l'organisation panafricaine et de ses difficultés, lire Bourgi (2004).

de thématiques spécialisées. Aussi, l'UA maximise-t-elle sa flexibilité en régulant divers aspects de la politique internationale en Afrique. Elle a ainsi vu ses prérogatives considérablement élargies en matière de maintien de la paix, de prévention des conflits et de développement économique. Il s'agit d'une tendance vers davantage d'efforts d'intégration et d'interdépendance croissante entre les États africains. Des biens collectifs régionaux tels que la paix au Sahara occidental ou l'intégration économique avec l'Afrique subsaharienne, recherchés par le Maroc, requièrent davantage d'engagement dans une OI. À l'échelle du continent africain, la réalisation de ces objectifs s'opère par l'adhésion à l'UA qui est à la fois une organisation régionale de sécurité à travers le rôle du CPS, et une organisation économique régionale comme l'atteste l'institution de la nouvelle zone de libre-échange continentale entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

Par sa structure institutionnelle, l'UA produit d'importants biens privés, qui le sont parce qu'ils ne sont disponibles que pour ses membres. Pour Boehmer & Nordstrom (2008: 289), lorsqu'une organisation intergouvernementale produit d'importants biens, le *membership* devient un bien exclusif pour préserver des choix communs et cohérents parmi les membres et maximiser les bénéfices de la coopération. Celle-ci se traduit alors par une délégation d'autorité des États (*principe*) aux organisations intergouvernementales (*agents*) en relation avec les bénéfices potentiels et l'hétérogénéité des choix (Hawkins *et al.*, 2006). Dans ce sens, l'UA représente de plus en plus, pour les pays africains, la « voix de l'Afrique » dans les affaires du monde. D'où la tendance des pays membres de l'UA à coordonner et à formuler des positions communes, au nom de l'Afrique, sur les questions multilatérales au sein des autres OI et des grands fora de la gouvernance globale. Cette évolution fragilisait le statut de paria du Maroc au niveau régional et le destinait à renouer avec l'héritière de l'OUA. La mort institutionnelle de cette dernière et son remplacement par l'UA n'indiquait donc pas un point de saturation de son attractivité, mais la volonté de ses membres de poursuivre la coopération dans d'autres domaines dans le contexte du renouveau du phénomène régional des années 1990, qui est venu renforcer les projets d'intégration régionale en Europe, dans les Amériques, en Asie et en Afrique.

En tant qu'unique organisation panafricaine, l'UA truste l'intégration et la coopération à l'échelle continentale en Afrique. Contrairement à la situation du Royaume-Uni qui, avant son adhésion à la Communauté européenne le 1^{er} janvier 1973, avait eu le choix entre cette dernière et l'Association de libre-échange européen (Slapin, 2009: 201), le Maroc, en Afrique, n'avait pas d'option attractive en dehors de l'UA. Même sa politique de rapprochement avec l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et la CEDEAO n'a pas totalement ouvert son horizon méridional qui va au-delà de l'Afrique de l'Ouest. Cette tentative marocaine d'insertion dans le contexte sous-régional de l'Afrique de l'Ouest trouva d'ailleurs ses limites ; puisque l'accord avec l'UEMOA n'est pas entré en vigueur, certains États de cette Union considérant que leurs économies ne sont pas encore prêtes à la concurrence des entreprises marocaines et souhaitant au préalable la mise en place de mécanismes préférentiels en termes de tarifs et de règles d'origine (Dafir, 2012: 77). De même, la candidature marocaine à la CEDEAO ne prospéra guère. Rejoindre l'UA revenait alors à participer à un *forum shopping* (Busch, 2007) avec la possibilité, pour le Maroc, de bénéficier d'une plus large gamme de biens en plus de la résolution du conflit au Sahara occidental. Aussi, profiter de tous ces avantages passait-il par l'investissement des espaces, des organes multilatéraux de l'UA, notamment ses instances, son parlement, sa cour des droits de l'homme, ainsi qu'une réappropriation du référentiel, des pratiques, une accumulation de la vie institutionnelle et de la culture organisationnelle afférentes.

Conclusion

Après avoir quitté l'OUA en novembre 1984 suite à l'admission en 1982 de la RASD comme 51^e membre de cette OI, le Maroc a entrepris de réintégrer l'organisation continentale sans en contrepartie obtenir de cette dernière le retrait de la reconnaissance de la RASD. L'intégration politique volontaire du Maroc à l'UA participe d'une stratégie consistant à se donner l'opportunité d'affecter le traitement par l'organisation panafricaine de la question du Sahara occidental en exprimant en son sein ses intérêts, et par ce moyen, parer à l'influence des principaux soutiens du Front Polisario. Si ce retour fut aussi motivé par le retrait, quantitativement important, de la reconnaissance de la RASD par nombre de pays membres de l'UA, une comparaison

diachronique de la place du Maroc dans le système régional africain entre 1984 et 2017 rend compte d'une densification de ses intérêts liée à la projection de sa puissance économique en Afrique subsaharienne à travers leurs échanges et ses investissements dans ce sous-continent. De même, alors qu'avec le départ du Maroc de l'OUA, d'aucuns pronostiquaient sa mort, la performance et la structure institutionnelle de l'UA rendent aujourd'hui son *membership* attractif. Ce cas empirique permet dès lors de réévaluer les postulats sur les désirs des États.

L'on peut en tirer deux leçons. D'une part, la souscription du Maroc aux « Accords d'Abraham » du président Trump par laquelle le royaume chérifien s'engageait le 10 décembre 2020 à normaliser ses relations diplomatiques avec Israël, en contrepartie de la reconnaissance par les États-Unis de la marocanité du Sahara occidental et d'autre part, la réaction de l'UA réaffirmant l'organisation du référendum d'auto-détermination dans l'ancienne colonie espagnole comme unique solution à ce conflit territorial, montrent que l'événement du 29 novembre 2017 n'a pas mis fin à la tension entre le Maroc et l'UA. Si l'adhésion à une OI signifie une approbation du régime international sur lequel elle est fondée (Shanks *et al.*, 1996: 622), le rapport du Maroc à l'UA peut suggérer deux attitudes possibles. Parce qu'il s'agit d'un conflit régional, la question du Sahara occidental se trouve dans le ressort de l'UA. Auquel cas, le Maroc peut avoir accepté de subir l'emprise de cette dernière sans qu'il y ait une adhésion à son mode de résolution de ce conflit. Le retour du Maroc à l'UA ne traduirait alors que l'acceptation passive de l'autorité d'une institution perçue comme inévitable et incontournable : c'est la *soumission*. Il est aussi possible de voir dans cette réintégration du Maroc à l'UA, la volonté de circonvenir cette dernière en la détournant de ses objectifs sur le conflit saharien. Cela cacherait alors la volonté de l'exploiter et de l'utiliser à son profit. Il s'agirait pour le Maroc de posséder l'UA sans se laisser posséder par elle. C'est ce que les institutionnalistes appellent « l'effet Al Capone ». Et cela donne sens à la seconde leçon. Si l'UA ne parvient pas à imposer son cadre de résolution du problème du Sahara occidental, aussi bien au Maroc qu'aux soutiens du Front Polisario tels que l'Algérie et l'Afrique du Sud, elle ne peut alors promouvoir la coopération, mais en revanche peut exacerber le conflit au Sahara occidental. Pour toutes ces contingences, cette étude peut enrichir la sociologie des relations internationales. Elle engage un nouveau chantier sur le degré d'identification des États aux institutions internationales

auxquelles ils adhèrent. Et de ce point de vue, les attitudes décrites ci-dessus n'épuisent pas le champ des possibles. En tout cas, adhérer à une OI renvoie à une sélection après coup, avec des éliminations et des renforcements qui ne peuvent surgir qu'à l'épreuve des faits et inconnus à l'avance.

L'AUTEUR

Frank Afom

Frank Afom est maître de conférences agrégé Conseil africain et malgache pour l'enseignement supérieur (CAMES) en science politique à l'université de Yaoundé II et chercheur au Groupe de recherches administratives, politiques et sociales (GRAPS). Son travail se situe à la croisée de la sociologie des organisations internationales et de la circulation transnationales des idées. Il se penche actuellement sur les représentations iconiques de la politique étrangère du Cameroun. Il est notamment l'auteur en 2019 de « Histoire sociale d'une idée négro-africaine : la circulation transnationale de la négritude » dans la revue *Diasporas*.

A récemment publié

Afom, F. (2018). La « doctrine » du parlement britannique en matière d'intervention et les actions militaires internationales du Royaume-Uni en Iraq (2003) et en Libye (2011). *Annuaire français de relations internationales*, XIX, 731-750.

Afom, F. (2019). Les scandales Vanessa Tchatchou et Monique Koumateke. La constitution d'un espace public oppositionnel en ligne au Cameroun. *Réseaux*, 216(4), 219-241. <https://doi.org/10.3917/res.216.0219>

Afom, F. (2020). Histoire sociale d'une idée négro-africaine : la circulation transnationale de la négritude. *Diasporas*, 34(1), 127-143. <https://doi.org/10.4000/diasporas.4477>

BIBLIOGRAPHIE

- Aiboud Benchekroun, B. & Slaoui, A. (2018). La coopération sud-sud entre le Maroc et ses partenaires africains : état des lieux et leviers de développement. *Public and Nonprofit Management Review*, 3(1), 130-137.
- Antil, A. (2010). *Le Maroc et sa nouvelle frontière. Lecture critique du versant économique de la stratégie africaine du Maroc*. Ifri.
- Boehmer, C. & Nordstrom, T. (2008). Intergovernmental Organization Memberships: Examining Political Community and the Attributes of International Organizations. *International Interactions*, 34(3), 282-309. <https://doi.org/10.1080/03050620802495000>
- Bourgi, A. (2004). L'Union africaine entre les textes et la réalité. *Annuaire français de relations internationales*, 5, 327-344.
- Brölmann, C., et al. (2018). Exiting International Organizations. A Brief Introduction. *International Organizations Law Review*, 15(2), 243-263. <https://doi.org/10.1163/15723747-01502001>
- Brousky, O. (2007). La redéfinition de l'identité politique sahraouie, *Politiques méditerranéennes*, 175-178.
- Brousky, O. (2007). Redefining the Sahrawi Political Identity. In Florensa, S., & Serra, N. (Eds). *IEMed Mediterranean Yearbook 2007*. Institut européen de la Méditerranée. <https://www.iemed.org/publication/redefining-the-sahrawi-political-identity/>
- Busch, M. L., (2007). Overlapping Institutions, Forum Shopping, and Dispute Settlement in International Trade. *International Organization*, 61(4), 735-761. <https://doi.org/10.1017/S0020818307070257>
- CEA-UA-BAD (2010). *État de l'intégration régionale en Afrique IV. Développer le commerce intra-africain*. Commission économique pour l'Afrique/ Union africaine/ Banque africaine de développement.
- Correale, F. (2017). Les origines de la « question du Sahara Occidental » : enjeux historiques, défis politiques. In Balboni, M. & Laschi, G. (Eds). *The European Union Approach Towards Western Sahara* (33-60). Peter Lang.
- Correale, F., & Boulay, S. (Eds) (2018). *Sahara Occidental. Conflit oublié, population en mouvement*. Presses universitaires François-Rabelais.
- Dafir, A. (2012). La diplomatie économique marocaine en Afrique subsaharienne : réalités et enjeux. *Géoéconomie*, 63, 73-83. <https://doi.org/10.3917/geoec.063.0073>
- Ells Howes, D. (2003). When States Choose to Die: Reassessing Assumptions About What States Want. *International Studies Quarterly*, 47(4), 669-692. <https://doi.org/10.1046/j.0020-8833.2003.00283.x>
- Fazal, T. M., & Griffiths, R. D. (2014). Membership Has Its Privileges: The Changing Benefits of Statehood. *International Studies Review*, 16(1), 79-106. <http://www.jstor.org/stable/24032924>

- Girard, R. (1992). Realpolitik ou droit des peuples : l'impasse sahraouie. *Revue des deux mondes*, 99-106.
- Grieco, J. M. (1995). The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neo-Realist Research Programme. *Review of International Studies*, 21(1), 21-40. <http://www.jstor.org/stable/20097394>
- Hawkins, D. G., et al. (2006). *Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491368>
- Hirschman, A. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press.
- Hottinger, A. (1980). La lutte pour le Sahara occidental. *Politique étrangère*, 45(1), 167-180. <https://doi.org/10.3406/polit.1980.2964>
- Jacobson, H. K., Reisinger, W. M., Mathers, T. (1986). National Entanglements in International Governmental Organizations. *The American Political Science Review*, 80(1), 141-159. <https://doi.org/10.2307/1957088>
- Kang-Riou, N. & Rossati, D. (2018). The Effects of Juridification on States Exiting International Institutions. *International Organizations Law Review*, 15(2), 265-294. <https://doi.org/10.1163/15723747-01502002>
- Karatnycky, A. (1994). Freedom in retreat. *Freedom Review*, 25(6), 4-9.
- Krasner, S. D. (2001). Abiding Sovereignty. *International Political Science Review*, 22(3), 229-251. <http://www.jstor.org/stable/1601484>
- Lo, M. et al. (2016). *Relations Maroc-Afrique subsaharienne : quel bilan pour les 15 dernières années ? Research Paper*. OCP Policy Center.
- Mansfield, E. D., & Pevehouse, J. C. (2000). Trade Blocs, Trade Flows, and International Conflict. *International Organization*, 54(4), 775-808. <https://doi.org/10.1162/002081800551361>
- Mitrany, D. (1966). *A Working Peace System*. Quadrangle.
- Ness, G. D., & Brechin, S. R. (1988). Bridging the Gap: International Organizations as Organizations. *International Organization*, 42(2), 245-273. <https://doi.org/10.1017/S0020818300032811>
- Pevehouse, J. C. (2005). *Democracy from Above: Regional Organizations and Democratization*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491078>
- Pfeffer, J. (1982). *Organizations and Organization Theory*. Pitman.
- Rey, D., & Barkdull, J. (2005). Why Do Some Democratic Countries Join More Intergovernmental Organizations Than Others?. *Social Science Quarterly*, 86(2), 386-402.
- Rodrik, D. (2011). *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. W. W. Norton.

- Shanks, C. Jacobson, H. K., & Kaplan, J. H. (1996). Inertia and Change in the Constellation of International Governmental Organizations, 1981-1992. *International Organization*, 50(4), 593-627.
- Slapin, B. J. (2009). Exit, Voice, and Cooperation: Bargaining Power in International Organizations and Federal Systems. *Journal of Theoretical Politics*, 21(2), 187-211. <https://doi.org/10.1177/0951629808100763>
- Snyder, G. H. (2002). Mearsheimer's World—Offensive Realism and the Struggle for Security: A Review Essay. *International Security*, 27(1), 149-173.
- Thieux, L. (2017). Algerian Foreign Policy towards Western Sahara. In Ojeda-Garcia, R., Fernández-Molina, I., Veguilla, V. (Eds.) *Global, Regional and Local Dimensions of Western Sahara's Protracted Decolonization. When a Conflict Gets Old* (121-141). Palgrave Macmillan.
- von Stein, J. (2016). Making Promises, Keeping Promises: Democracy, Ratification, and Compliance in International Human Rights Law. *British Journal of Political Science*, 46(3), 655-679. <https://doi.org/10.1017/S0007123414000489>
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511612183>

DOCUMENTS

L'influence politique des églises évangéliques et la réaction conservatrice contre les politiques progressistes, sociales et écologiques en Colombie (2016-2024)

Sebastián Acevedo Ojeda

RÉSUMÉ

À partir des années 1980, les églises évangéliques profitant du recul de l'influence catholique, vont accélérer leur expansion passant d'une marginalité apolitique à une volonté de peser sur les débats politiques et sociaux. Ainsi, elles impulsent les mouvances réactionnaires, devenant alliées de l'extrême droite et droites traditionnelles colombiennes. Ces différents courants évangéliques vont accroître leur influence, arrivant jusqu'aux bancs du Congrès et devenant des acteurs de premier plan du *backlash* en Colombie. Cet article analyse le pouvoir politique des mouvances évangéliques qui par leurs stratégies de communication, impactent les politiques publiques et les débats de société, freinant les avancées pour les droits des minorités, les initiatives sociales et écologiques.

MOTS-CLÉS

églises évangéliques, pouvoir, expansion religieuse, catholicisme, pentecôtisme.

The Political Influence of Evangelical Churches and the Conservative Backlash against Progressive, Social and Ecological Policies in Colombia (2016-2024)

ABSTRACT

From the 1980s, the evangelical churches will take advantage of the progressive decline of Catholic influence to accelerate their expansion, gradually moving from an apolitical marginality to a desire to weigh in the political and social debates. Thus, they drive the reactionary movements, becoming allies of the extreme right and traditional Colombian rightists. These different evangelical currents will grow their social and political influence, reaching the benches of Congress and becoming major players in the backlash in Colombia. This article analyses the political power of evangelical movements which, through their communication strategies, impact on public policies and major debates in society, curbing progress on minority rights, and social and ecological initiatives.

KEYWORDS

evangelical churches, power, religious expansion, Catholicism, Pentecostalism

El impacto político de las iglesias evangélicas y la reacción conservadora contra las políticas progresistas, sociales y ecológicas en Colombia (2016-2024)

RESUMEN

A partir de la década de 1980, las iglesias evangélicas, aprovechando el retroceso del catolicismo, aceleraron su expansión, pasando de una marginalidad apolítica a un deseo de influir en los debates políticos y sociales. De este modo, impulsaron movimientos reaccionarios, aliándose con la extrema derecha y la derecha tradicional colombiana. Estas diferentes corrientes evangélicas aumentarán su influencia, llegando hasta los escaños del Congreso y convirtiéndose en actores de primer orden del *backlash* en Colombia. Este artículo analiza el poder político de los movimientos evangélicos que, a través de sus estrategias de comunicación, influyen en las políticas públicas y los debates sociales, frenando los avances en materia de derechos de las minorías y las iniciativas sociales y ecológicas.

PALABRAS CLAVE

iglesias evangélicas, poder, expansión religiosa, catolicismo, pentecostalismo.

Introduction

À la suite de l'élection de Hugo Chávez (1998) et après une décennie dominée par la droite néolibérale, le continent sud-américain a basculé vers la gauche de l'échiquier politique¹. De 1998 à 2015, la gauche a remporté pas moins de trente-deux élections présidentielles dans quatorze pays (Dabène, 2022) : on a alors parlé de « vague rose » pour qualifier ce raz-de-marée progressiste. Mais, depuis le coup d'État au Honduras contre Manuel Zelaya en 2009, et surtout à partir de 2015, la tendance s'est inversée avec le déferlement d'une vague conservatrice, dite « marée bleue ». Vague conservatrice contestée depuis 2019, après le Covid-19 et les mouvements sociaux qui se propagèrent partout dans le continent depuis le cas chilien². Cependant, l'élection du libertarien Javier Milei en Argentine en 2023 et l'émergence de figures comme Daniel Noboa en Équateur et Nayib Bukele au Salvador, semblent amorcer un nouveau tournant réactionnaire que l'élection de Donald Trump en novembre 2024 aux États-Unis devrait encourager.

Toutefois, cette restauration conservatrice, depuis les années 2010, ne doit pas uniquement être interprétée comme le retour conformiste des droites latino-américaines. Il s'agit plutôt d'une évolution des droites traditionnelles, qui se sont radicalisées, avec des accents nationalistes et des relents réactionnaires. Il semble clair que ces franges conservatrices ont été revitalisées par la défense agressive d'un agenda moral continental et revigorées par les pressions et les exigences que leur imposaient leurs alliances avec des mouvements évangéliques politisés. Ces derniers se présentent comme les défenseurs de la morale chrétienne, avec comme objectifs principaux : la lutte contre la « contagion » socialiste et ses agendas promouvant le progrès social et les droits des différentes minorités.

Lorsqu'on étudie les phénomènes sociaux des dernières décennies en Amérique latine, un fait marquant apparaît : la croissance accélérée

-
1. Ce texte n'aurait pas eu la même qualité sans l'accompagnement scientifique bienveillant et rigoureux de Claire Beaugrand.
 2. Au Chili, en octobre 2019, des manifestations éclatent contre l'augmentation du ticket de métro, avant de se transformer en une contestation plus large contre les inégalités sociales et économiques, ce qui provoqua des heurts violents entre manifestants et forces de l'ordre. Par la suite, plusieurs pays de la région, comme la Colombie, l'Équateur, le Pérou et d'autres, ont été le théâtre de manifestations sociales.

des Églises évangéliques au détriment du catholicisme qui, parallèlement, décroît à partir des années 1980. Pour rendre compte de cette évolution majeure, certains parlent de transformation, d'autres de changement, voire de mutation (Bastian, 1997). Par ailleurs, cette progression évangélique ne s'est pas arrêtée au champ religieux : de nombreux leaders évangéliques, avec leurs méga-églises, ont massivement investi le champ politique, devenant des protagonistes de premier plan dans la région.

Comme ailleurs sur le reste du continent, la Colombie a connu cette expansion du mouvement évangélique ; elle a vu son pouvoir politique se renforcer et son influence morale et sociale se confirmer. Cette progression s'explique d'abord par une base consolidée de fidèles en constante progression, avec plus de 10 millions de personnes composant les différents courants évangéliques et Églises, soit environ 20 % des Colombiens (Ana, 2016). Ces différents courants vont accroître leur influence sociale et politique, jusqu'à parvenir à être représentés sur les bancs du Congrès et à jouer un rôle décisif en matière d'orientation de certaines politiques publiques comme pour animer les débats nationaux avec, par suite, une influence sur de nombreuses thématiques.

Il ne s'agit pas, à proprement parler, d'un simple retour à un ordre traditionnel et conformiste, mais bien d'un véritable projet de confessionnalisation évangélique de la vie politique, sociale et sociétale elle-même : en effet, ces courants évangéliques « en lutte contre les forces du mal » veulent agir et changer le monde en assurant le royaume de Dieu sur Terre. C'est dans ce contexte que le terme « *backlash* » (« retour de bâton » en français) a été forgé et mobilisé, pour penser ce dynamisme évangélique qui vient vivifier une réaction conservatrice portée par les différentes droites colombiennes qui, malgré leurs différences, se retrouvent sur certains principes, dont celui du refus du changement.

Cet article propose de développer une approche compréhensive afin d'analyser le pouvoir politique et la capacité d'influence des mouvances évangéliques colombiennes. À partir de l'analyse de sources journalistiques, de données statistiques, de projets de loi, de statistiques et de certains textes parlementaires, il s'efforce de mettre au jour les stratégies des groupes évangéliques qui ont porté, animé et encouragé la réaction conservatrice

en Colombie, et joué un rôle de premier plan dans la défense d'un agenda moral et réactionnaire. Cet article tentera d'analyser le rôle des nouveaux acteurs politiques évangéliques. Nous avons choisi de mobiliser les termes « évangéliques » ou « églises évangéliques »³ pour englober sous la même dénomination toutes les ramifications du protestantisme en Amérique latine, y compris les nouvelles formes telles que le pentecôtisme⁴ et le néopentecôtisme⁵ qui, en Colombie, comme à l'échelle continentale, dominent cette expansion évangélique.

Cet article se penche sur l'action décisive de ces mouvements dans le cadre d'une alliance de circonstance, d'intérêts ou d'affinités électives avec les droites néolibérales, conservatrices et traditionnelles, avec lesquelles ils partagent certains dénominateurs communs pour la défense d'un agenda moral, notamment : l'anticommunisme primaire, la défense des valeurs morales comme la famille traditionnelle, l'opposition à certaines mesures de l'agenda des Objectifs de développement durable (ODD) 2030 et l'ouverture de nouveaux droits pour les minorités. Cette affinité élective (Weber, 2004) entre les communautés évangéliques et les droites colombiennes semble utile pour analyser leur rôle fondamental comme protagonistes du *backlash* en Colombie. Dans cette optique, il faut également retenir la notion de réseaux d'alliances multidimensionnels (Goldstein, 2020), tissés entre ces mouvances évangéliques et certains secteurs alliés, qui transcendent les confessions. En effet, ces réseaux regroupent aussi bien des évangéliques, des catholiques, des hommes d'affaires, des politiques conservateurs ou d'extrême droite, nouent des liens et jettent des ponts avec les élites politiques et financières et

-
3. Le terme « évangélique », en Amérique latine, désigne généralement les dénominations chrétiennes où dominent les pentecôtistes, qui forment environ 75 % des fidèles. Ce terme n'inclut pas d'autres courants religieux comme les adventistes, les mormons, ou les témoins de Jéhovah.
 4. Le pentecôtisme est une variation religieuse populaire, dérivée du protestantisme anglo-saxon, qui est arrivée sur le continent au milieu du XIX^e siècle et qui a trouvé un terrain fertile au sein des secteurs de la société marginalisés politiquement et socialement, permettant son expansion à partir de la seconde moitié du XX^e siècle (Tejeiro Sarmiento, 2010).
 5. Le néopentecôtisme se définit comme une extension de la branche principale qu'est le pentecôtisme : il se caractérise par une vision plus active du rapport des pratiquants au monde, dans ce qu'ils considèrent comme une guerre qui doit être gagnée par les membres de l'Église.

les médias leur permettant d'influencer et de faire pression sur la population. Ces mouvances étant segmentées (Guadalupe, 2018), elles peuvent se lier et se reconfigurer en fonction des enjeux, des intérêts et des besoins, à l'instar de ce qui se passe au sein du Parlement colombien.

À tel point que ces mouvements évangéliques, en pleine progression, peuvent désormais être considérés comme des acteurs politiques centraux de la défense d'un agenda conservateur, face aux avancées sociales et sociétales. Cette dynamique contribue à faire du cas colombien un laboratoire particulièrement intéressant pour analyser les *backlash politics* en période d'agitation et de tensions multiformes.

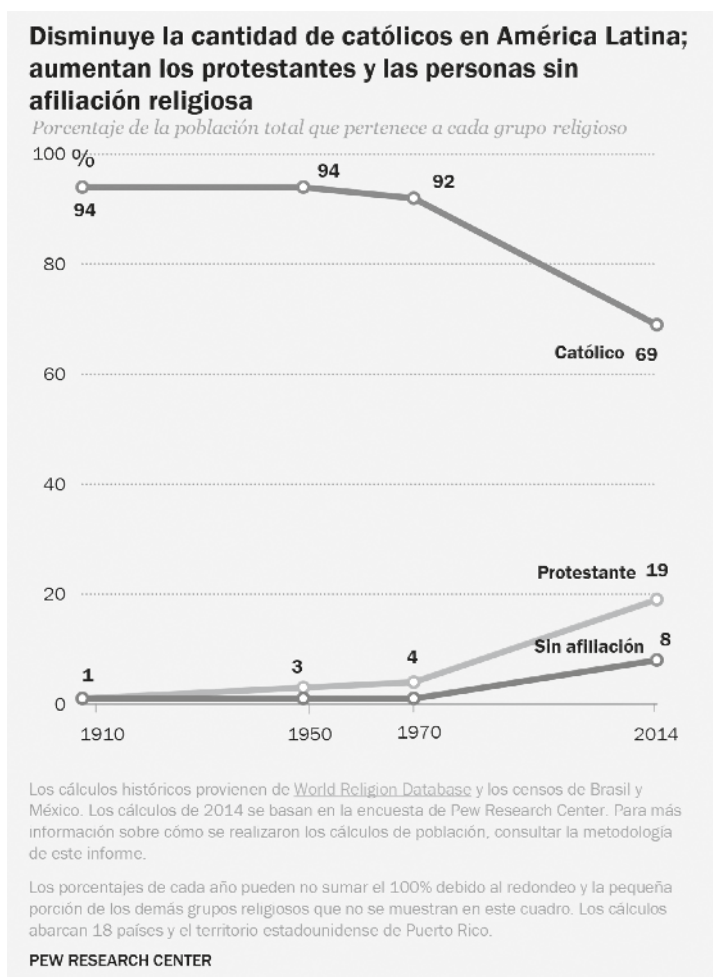
1. Du monopole catholique à l'expansion des églises évangéliques en Colombie

Amorcée durant les décennies précédentes, l'expansion des mouvements évangéliques en Amérique latine s'accélère à partir des années 1980. Un changement majeur s'opère alors dans le champ religieux latino-américain, qui va affecter de manière décisive le domaine politique. Naturellement, ce phénomène n'a pas échappé aux spécialistes du continent. Dès le début des années 1990, l'anthropologue David Stoll le suggérait dans un livre pionnier intitulé *¿América Latina se vuelve protestante? [L'Amérique latine devient-elle protestante ?]* (Stoll, 1990). De son côté, Olivier Compagnon parlait de « crise du catholicisme latino-américain » pour souligner le déclin du monopole catholique au début du XXI^e siècle (Compagnon, 2008). En effet, le catholicisme latino-américain s'est vu confronté à une concurrence nouvelle et multiforme qui remettait en cause son hégémonie. Sur le terrain, cela prenait la forme de fidèles embrassant d'autres courants religieux, surtout les divers mouvements évangéliques.

Cet état de fait est confirmé par la plupart des statistiques portant sur les croyances religieuses en Amérique latine. Si durant la première moitié du xx^e siècle, plus de 90 % de la population de l'Amérique latine était catholique, en 2014, l'enquête Pew Research montrait que seulement 69 % des adultes de toute la région s'identifiaient comme catholiques (Pew Research Center, 2014: 3). À l'échelle continentale, dans presque tous les pays latino-américains

étudiés, l'Église catholique a ainsi subi des pertes nettes en raison de ce changement religieux au profit des églises évangéliques. D'après le Centre stratégique latino-américain de géophysique (CELAG), une personne sur cinq se considère comme pentecôtiste dans la région (fig. 1). En outre, il existe environ 20 000 églises évangéliques en Amérique latine, qui regroupent 100 millions de fidèles (Misión de Observación Electoral [MOE], 2019: 62).

Fig. 1 : Diminution du pourcentage de catholiques en Amérique latine.



Source : Pew Research Center, 2014.

En Colombie, comme dans le reste du continent, ce sont les mouvements pentecôtistes et néo-pentecôtistes qui dominent l'expansion des églises évangéliques. L'enquête nationale sur la diversité religieuse (ENDR), réalisée en 2019, donne un aperçu détaillé de la diversité religieuse du pays, et montre que, même si le catholicisme reste la religion dominante en Colombie, la proportion de personnes appartenant aux mouvances évangéliques a augmenté. Elle fait état d'une proportion de 19,5 % de Colombiens qui se définissent comme évangéliques ou pentecôtistes contre 57,2 % de catholiques (Beltrán & Larotta Silva, 2020: 19). De son côté, la Confédération évangélique de Colombie (CEDECOL) estime à 15 millions le nombre de personnes en Colombie qui s'identifient aux pratiques chrétiennes et évangéliques en 2023, dont 8 millions figurent parmi ses adhérents (Duran Sanjuan, 2023).

Très vite, ces églises évangéliques prennent conscience de leur pouvoir d'influence et manifestent explicitement leur désir d'accroître progressivement leur pouvoir social et politique. Dans ce contexte, il convient de mentionner le tournant théologique majeur des années 1980, qui a fait passer ces mouvements évangéliques d'une eschatologie pré-millénariste à une vision post-millénariste, créant un nouveau rapport église-monde et sortant ces mouvements de la marginalité et de l'apolitisme (Guadalupe, 2017). On a longtemps professé, au sein des mouvements pentecôtistes, l'idée de la seconde venue du Christ (parousie), selon laquelle le monde d'ici-bas n'était qu'une salle d'attente et qu'il n'y avait pas lieu de se soucier d'améliorer la réalité ; pire, toute tentative d'amélioration pouvait retarder la venue du Christ. Mais, à partir des années 1980 et plus encore dans les années 1990, un nouveau regard sur le monde s'est imposé, bien plus optimiste, qui préconisait l'action dans le temps présent et prêchait le royaume du Christ sur Terre. Cela a modifié les règles qui gouvernaient la participation politique des églises évangéliques : désormais elles pouvaient activement travailler à la restauration du Royaume de Dieu sur Terre. Ainsi est-on est passé de l'apathie au militantisme politique. Le champ politique a cessé d'être défini comme le lieu du péché, de la corruption et du démon (Bastian, 1990).

À l'instar de leurs confrères latino-américains, les premiers pentecôtistes colombiens ont d'abord considéré l'activité politique comme une source potentielle de contamination et ont en conséquence évité de s'engager dans les luttes électorales. Mais, au fil des changements démographiques et de

l'exode rural, les courants pentecôtistes, qui attiraient jusque-là principalement les classes populaires des grandes villes, ont commencé à attirer les classes moyennes urbaines. Ce nouveau recrutement a facilité le passage du pentecôtisme urbain vers une attitude qui cessait de prôner la rupture avec le monde, de sorte que les pentecôtistes ont décidé qu'ils ne devaient plus renoncer au pouvoir et aux richesses de ce monde mais, au contraire, qu'ils étaient appelés à les posséder. La conquête du pouvoir politique est ainsi devenue légitime.

C'est en 1991 que les formations évangéliques ont obtenu, pour la première fois, deux députés à l'Assemblée constituante sous la bannière de l'Union chrétienne de la Confédération évangélique de Colombie⁶. Grâce à cela, ils ont pu exercer une pression dans le processus de rédaction de la nouvelle constitution, obtenant une grande victoire avec l'insertion de l'article 19 qui garantissait la liberté de culte en Colombie. Depuis 1980, la Colombie est, de fait, en comparaison avec d'autres pays d'Amérique latine, le pays qui a vu le plus de partis évangéliques enregistrés officiellement, soit sept au total.

Concrètement, en interagissant avec le champ politique, les partis religieux cherchent avant tout à s'assurer un pouvoir de négociation. En faisant valoir leur capital religieux et le vote évangélique, les dirigeants religieux voulaient établir avec l'État une relation avantageuse leur permettant d'obtenir des privilèges matériels et d'éroder le monopole catholique (Bastian, 1997). L'exemple le plus représentatif de cette nouvelle puissance négociatrice des églises évangéliques en Colombie fut la victoire qu'a représenté leur exonération d'impôt en 1994, inscrite dans la loi 133. De telles victoires ont renforcé leur volonté d'accroître leur pouvoir par leur activisme politique.

Cependant, il ne faut pas perdre de vue que cette conquête du politique n'est pas perçue comme une fin en soi, mais comme un moyen pour exercer une pression en vue de mettre en œuvre les grandes lignes du projet évangélique et les valeurs chrétiennes qu'il prétend défendre. C'est ainsi que son agenda moral et ses discours se trouvent en phase avec les aspirations conservatrices de pans entiers de la société colombienne.

6. *El Tiempo*, 11 décembre 1990.

2. La conquête politique et la défense d'un agenda conservateur

À partir des années 1980, les églises évangéliques développent des stratégies leur permettant d'être présentes dans les lieux de pouvoir pour peser et transformer leur capital religieux en capital politique. À cette fin, les églises évangéliques colombiennes utilisent surtout deux grandes stratégies politiques. La première consiste à suivre la voie de l'autonomie politique en créant des partis évangéliques indépendants, voie suivie par les organisations politiques évangéliques telles que le *Movimiento Independiente de Renovación Absoluta* (MIRA) et *Colombia Justa Libres* (CJL). Durant les années 1990, malgré des résultats électoraux décevants, elles arrivent malgré tout à faire élire des parlementaires directement investis par des partis évangéliques : John Milton Rodriguez (2018-2022) est par exemple élu du parti CJL et le parti MIRA, quant à lui, parvient à faire élire neuf députés et sénateurs évangéliques de 2002 à 2022, dont certains sont réélus. Mais la réforme électorale de 2003 destinée à réduire le nombre de partis a changé la donne, puisqu'elle exige que, pour accéder à la personnalité juridique, chaque parti doit obtenir un seuil minimum de vote (encadré 1). Cette nouvelle donne a ainsi obligé les partis évangéliques à repenser leurs stratégies politiques.

Encadré 1. Congrès de Colombie, acte législatif n° 1 de 2003, 3 juillet 2003 (Mise en place d'un seuil minimum de vote qui ne peut pas être inférieur à deux pour cent [2 %] des votants pour le Sénat de la République).

Artículo 263. Para todos los procesos de elección popular, los partidos y movimientos políticos presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección.

Para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las corporaciones públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al dos por ciento (2 %) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50 %) del cociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezca la Constitución y la Ley.

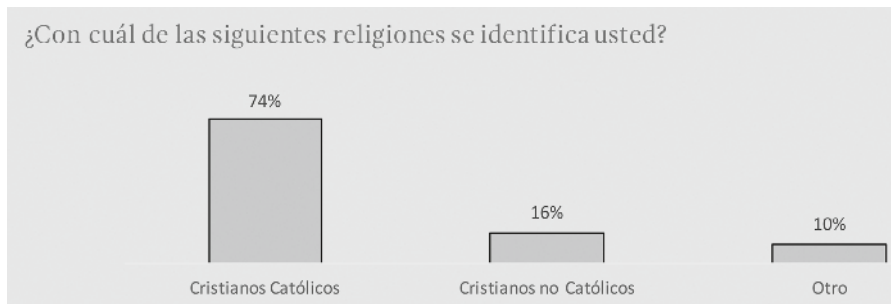
Cuando ninguna de las listas de aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora.

C'est dans ce contexte que s'est imposée avec force l'autre voie stratégique qui s'offrait aux églises évangéliques, consistant à jeter leur poids communautaire dans la balance pour être investies par des partis de gouvernement de droite et d'extrême droite. C'est ainsi que plusieurs pasteurs ont été candidats de grands partis de droite comme le Partido de la U (de l'ancien président Juan Manuel Santos⁷), le parti d'extrême droite Centro Democrático (des anciens présidents Álvaro Uribe et Ivan Duque), et Cambio Radical, allié constant des deux autres. De plus, ces églises évangéliques ont explicitement fait campagne pour soutenir des candidats à la présidence de la République, comme en 2014 pour Oscar Ivan Zuluaga ou encore Ivan Duque en 2018. En outre, certains pasteurs ont rejoint des partis nationalistes et d'extrême droite comme le Centre démocratique de l'ancien président Álvaro Uribe.

Cependant, ces alliances avec les droites traditionnelles et conservatrices ne profitent pas aux seules églises évangéliques : le bénéfice est à double sens. En effet, les mouvements évangéliques et, en particulier, les mouvances pentecôtistes, en apportant la base populaire forte qui manquait aux droites traditionnelles, leur ont apporté un atout considérable. L'intérêt des politiciens conservateurs à l'égard des mouvements évangéliques s'explique par leur capacité à mobiliser ce réservoir de vote populaire. Les groupes évangéliques ont ainsi permis aux partis de droite en Amérique latine de surmonter leur plus grand handicap politique, à savoir leur absence d'influence auprès des électeurs qui n'appartiennent pas aux élites.

La raison d'être de cette confessionnalisation de la politique n'en demeure pas moins la défense des valeurs chrétiennes considérées par les formations évangéliques comme menacées par les « fléaux modernes ». Ces dernières peuvent ainsi s'appuyer sur une ferveur religieuse et une discipline de groupe constantes. De fait, ces mouvances ont un taux de pratique plus élevé que les catholiques colombiens. Par exemple, selon les données Cifras y Conceptos, en 2017, environ 56 % des évangéliques allaient plus d'une fois par semaine à l'église contre seulement 16 % des catholiques (fig. 2).

7. Président à deux reprises entre 2010 et 2018.

Fig. 2 : Enquête d'opinion sur l'appartenance religieuse des colombiens

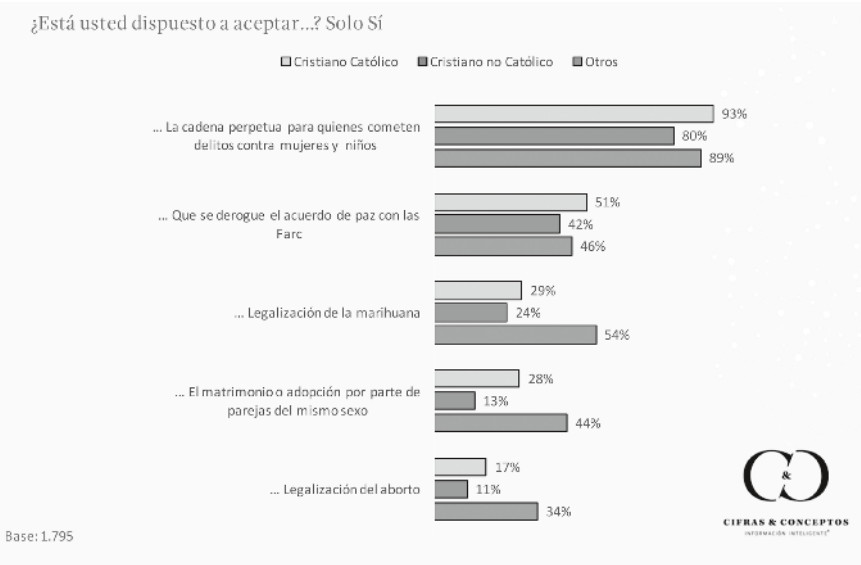
Source : Cifras y Conceptos. (2017). *Polimétrica: Religión*, p. 6.

De plus, la plupart des enquêtes sur la religion montrent la méfiance, voire l'hostilité des fidèles évangéliques face aux avancées sociales et sociétales. D'après Cifras y Conceptos, seulement 13 % d'entre eux se déclarent en faveur du mariage entre personnes de même sexe et seulement 11 % en faveur de la légalisation de l'avortement (fig. 3). Sur ce point, les données révélées par la grande Enquête nationale sur la diversité religieuse de 2019 (ENDR)⁸, étaient révélatrices de la posture de ces groupes religieux face aux grandes thématiques sociétales : par exemple, ce sont les partis qui comptent le plus de militants issus de mouvances évangéliques qui sont le plus opposés à la dépénalisation de l'avortement : Partido Conservador Colombiano (dont 76,8 % des membres sont contre), Centro Democrático (74 %), MIRA (72,4 %), C JL (91,6 %) (fig. 4).

Il est assez clair que les pasteurs évangéliques disposent de bases populaires qui voient d'un œil favorable les thématiques développées par les agendas conservateurs, étant particulièrement sensibles au discours de guerre spirituelle et se tenant prêtes à participer à l'affrontement entre Dieu et Satan dans la vie de tous les jours (Quesada Chaves, 2019). Ainsi, une grande partie d'entre elles adhèrent à l'idée d'une lutte ici-bas contre « les démons modernes » présents dans la vie quotidienne, que ce soit le féminisme, les droits sexuels et reproductifs, les droits sociaux ou la lutte contre le démon politique du « castrochavisme ».

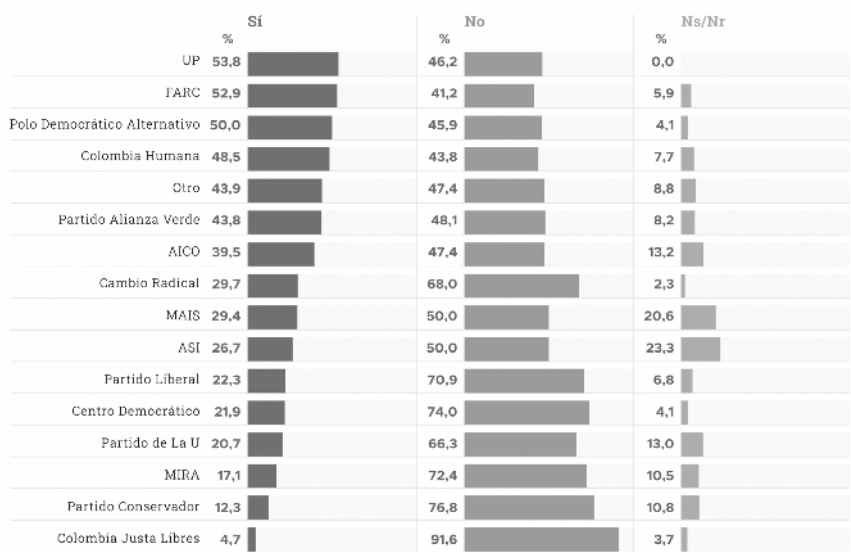
8. Encuesta Nacional sobre Diversidad Religiosa (ENDR 2019) (Enquête nationale sur la diversité religieuse) menée au deuxième semestre 2019 (Beltrán & Larotta Silva, 2020).

Fig. 3 : Le regard des Colombiens, selon la croyance religieuse, sur différents sujets sociétaux (sondage réalisé auprès d'un échantillon de 1795 personnes).



Source : Cifras y Conceptos. (2017). *Polimétrica: Religión*, p. 14.

Fig. 4 : Opinion sur la dépénalisation de l'avortement selon le parti politique avec lequel les sondés sympathisent ou dont ils font partie (%)



FUENTE: ENDR 2019 N=2.107

Source : Encuesta Nacional sobre Diversidad Religiosa (ENDR 2019) (Beltrán & Larotta Silva, 2020: 222, gráfica 279).

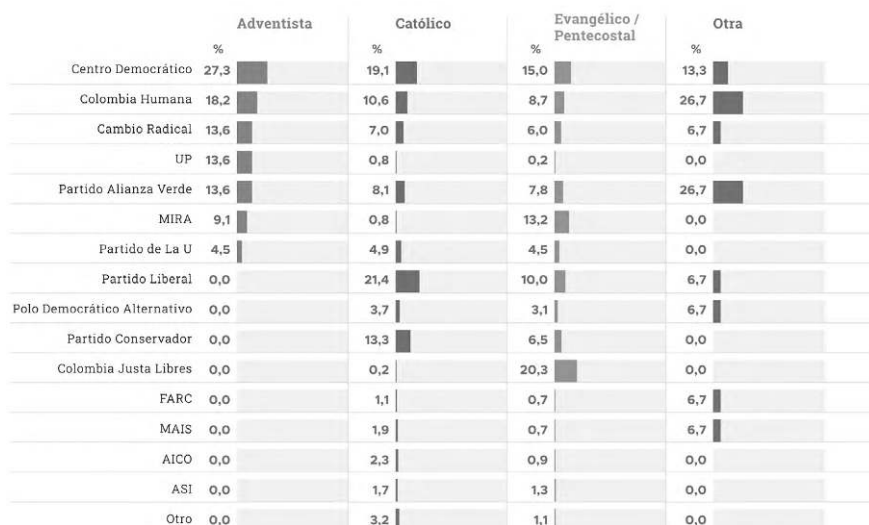
L'alliance, scellée autour d'un dénominateur commun conservateur ou d'affinités électives, entre mouvements évangéliques et droites latino-américaines n'est pas synonyme de lien rigide entre ces forces politiques. En effet, l'espace politique des droites latino-américaines n'est pas le seul recherché par les mouvements évangéliques : on trouve aussi de nombreux cas d'alliance avec des mouvements progressistes ou de gauche. Par exemple, Goldstein mentionne que les cas d'alliances entre gouvernements de gauche et certains mouvements évangéliques ne manquent pas⁹ (Goldstein, 2020). En Colombie, par exemple, on peut citer le soutien du pasteur évangélique Alfredo Saade au parti Colombia Humana de Gustavo Petro.

Cependant, bien que l'on ne puisse pas réduire ces alliances au spectre des seules droites, il n'en demeure pas moins qu'une majorité des mouvements évangéliques ont plus de points d'accord avec les secteurs conservateurs et les droites latino-américaines qu'avec les autres forces politiques, notamment en ce qui concerne les grands axes de leur agenda moral. L'ENDR de 2019 a en effet révélé que les catholiques et les évangélistes/pentecôtistes penchaient plutôt à droite du spectre politique, une majorité étant membre de partis de droite ou d'extrême droite, comme le Centre démocratique ou le Parti Conservateur - auxquels il faut ajouter les partis confessionnels évangéliques comme CJK et MIRA (fig. 5).

Il était donc naturel que la présence accrue des groupes évangéliques dans les espaces public et politique redéfinisse l'agenda conservateur, surtout après une phase d'avancée sociale et sociétale modérée sous la présidence de Juan Manuel Santos (2014-2018). En effet, le déclenchement du *backlash* en Colombie est lié à la conjonction de trois événements qui ont généré une mobilisation massive des églises évangéliques, à savoir : l'approbation du mariage égalitaire entre personnes de même sexe par la Cour constitutionnelle en 2016 ; la publication d'une brochure éducative (fig. 1) censée promouvoir l'« idéologie de genre » par le ministère de l'Éducation, sous la direction de la ministre Gina Parody ; et enfin, la proposition de référendum sur la paix négociée par le gouvernement de Juan Manuel Santos avec la guérilla des FARC-EP.

9. Par exemple, les cas de Nicolás Maduro au Venezuela, Lula au Brésil, Daniel Ortega au Nicaragua, Andrés Manuel López Obrador au Mexique, entre autres.

Fig. 5 : Parti politique auquel les sondés sont affiliés ou dont ils font partie selon leur identité religieuse (%)



Source : Encuesta Nacional sobre Diversidad Religiosa (ENDR 2019), Beltrán & Larotta Silva, 2020: 221, gráfica 278.

Ces mouvements évangéliques ont ainsi donné une nouvelle impulsion aux causes conservatrices, en redonnant du souffle aux partis politiques qui les défendent. Dans le contexte colombien, les années 2010 sont marquées par un déplacement des thématiques privilégiées par les conservateurs au centre des débats politiques et de l'agenda public. Déjà en 2011, le média *Semana* invoquait un « *agenda azul* » (agenda bleu) (Semana, 2001) pour souligner le fait que les débats sur la répartition des redevances, la viabilité fiscale, le statut anticorruption et la loi sur les victimes avaient été relégués au second plan par les discussions houleuses sur l'avortement, le mariage homosexuel et l'objection de conscience des fonctionnaires, qui prirent le devant de la scène.

En plus de façonner des alliances avec les partis politiques, les groupes évangéliques colombiens ont aussi appris à faire la paix avec leur rival historique, l'Église catholique. Dans le domaine de la morale, les pasteurs et les prêtres ont à tout le moins trouvé un nouveau terrain d'entente. En Amérique latine, de manière générale, les ecclésiastiques catholiques et évangéliques ont trouvé un combat commun : l'opposition à ce qu'ils ont appelé l'« idéologie

du genre ». Ainsi, la plupart des forces conservatrices qui s'allient et exercent une influence mutuelle, partagent les mêmes idées, que ce soit la préservation des identités nationales et traditionnelles, la critique des progrès en matière d'égalité des sexes et de droits des minorités (LGBTQI+, afro-colombiennes, indigènes, etc.). En outre, la plupart d'entre elles manifestent une certaine méfiance, voire rejettent absolument les propositions écologiques et de développement durable, comme certains objectifs établis par l'agenda 2030, décriés par une campagne de désinformation.

Du point de vue économique, il y a également une concordance entre ces différentes forces réactionnaires, qui promeuvent des mesures d'inspiration néolibérale et mondialiste. En effet, au tournant des années 1980, les églises évangéliques ont adopté les doctrines de la théologie de la prospérité qui prônent qu'on ne doit pas renoncer aux richesses de ce monde, et rendent compatibles, dans leurs prêches, la foi dans le Christ avec les principes de l'enrichissement, du marché et de la mondialisation. Ainsi, les mouvements néo-pentecôtistes ont privilégié la relation personnelle avec Dieu tout en valorisant l'argent et l'abondance matérielle comme autant de signes du salut divin. C'est dans cette perspective que ces églises sont devenues de grandes entreprises modernes et ambitieuses, maniant parfaitement les outils de communication. Ayant accepté les caractéristiques de la mondialisation économique (Tejeiro Sarmiento, 2010), les églises évangéliques s'adaptent donc facilement au contexte du néolibéralisme mondialisé et font très bon usage des outils modernes de communication – radios, concerts, méga-églises, etc. Elles parviennent même à acheter des chaînes privées de télévision pour diffuser leur pensée et accroître leur influence. Preuves de leur pouvoir, elles possédaient, en 2017, deux chaînes de télévision et une centaine de radios, comme Radio Armonía¹⁰ et Radio Corporación¹¹. Grâce à ce vaste réseau de médias, elles ont pu non seulement diffuser leurs messages, mais aussi se positionner dans l'opinion publique.

Sans surprise, cela a provoqué une croissance vertigineuse du nombre de leurs adeptes et un accroissement de leur pouvoir et de leur influence sur les élites comme sur les classes populaires. Pour avoir une idée de l'importance

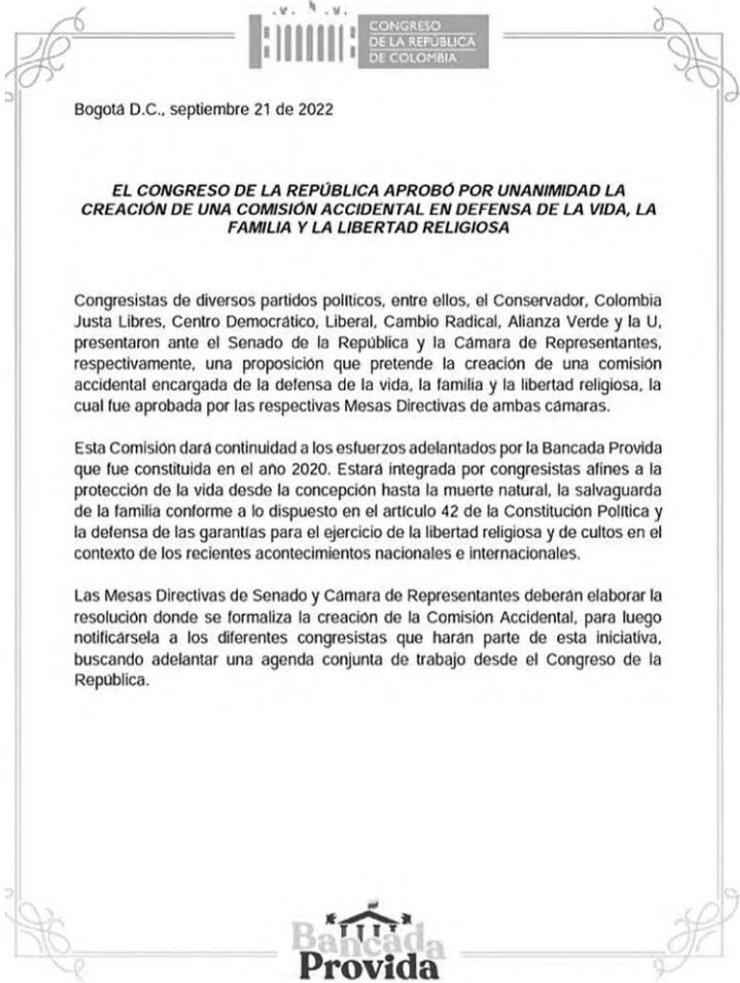
10. <https://www.armoniocali.com/senal-en-vivo/>

11. <https://radio-corporacion.com/>

de cette théologie de la prospérité dans le cas colombien, il faut savoir que 73 % des membres chrétiens du Congrès élus entre 1991 et 2017 appartenaient à des congrégations ayant défendu publiquement la théologie de la prospérité (Velasco Montoya, 2018).

C'est donc autour d'un minimum de valeurs chrétiennes et conservatrices que se sont formées alliances et collaborations diverses entre les différentes franges des droites colombiennes. Ce phénomène a connu un paroxysme au Congrès, avec la formation, depuis quelques années, de fronts parlementaires *pro vida* (pro-vie), regroupant des parlementaires de différents partis de droite pour coordonner les actions parlementaires visant à contrecarrer certains projets progressistes. Ainsi, le 21 septembre 2022, le Congrès de la République a-t-il approuvé la création d'une commission pour la défense de la vie, de la famille et de la liberté religieuse. Réunissant des parlementaires du Partido Conservador Colombiano, de C JL, de Cambio Radical, d'Alianza Verde et du Partido de la Unión por la Gente, cette commission incarne l'idée d'un front républicain ample (fig. 6). Ce groupe politique s'inscrit dans le droit fil des combats engagés par le groupe parlementaire « *pro-vida* » constitué en 2020. Cet exemple est important, car c'est la première fois dans l'histoire de la Colombie qu'un groupe de parlementaires provenant de différents partis politiques s'unit pour défendre et promouvoir la vie, depuis la conception jusqu'à la mort par des causes naturelles. En 2020, le groupe a tenu vingt-sept réunions sur la défense de la vie avec des homologues d'autres parlements de la région, ainsi que des forums et des échanges avec le réseau mondial de défense des valeurs chrétiennes (fig. 7).

Fig. 6 : Communiqué du Congrès colombien, Bogotá, 21 septembre 2022.



Source : Congrès colombien.

Fig. 7 : Communiqué du Sénat colombien, Bogotá, 7 janvier 2021.

Source : Service de presse du groupe parlementaire pro-vie.

3. Une incidence réelle sur les débats et politiques publiques (2016-2024)

Grâce à leur pouvoir d'influence, les mouvances évangéliques sont capables de tirer des bénéfices de leur capital religieux et social, grâce notamment aux exemptions fiscales pour leur entreprise religieuse ; elles savent aussi obtenir des financements de projets sociaux dont leurs fidèles profitent parfois. Indéniablement, la force et l'influence des églises évangéliques sont loin d'être simplement discursives et symboliques. En convertissant leur capital religieux en capital politique, ces dernières ont commencé à investir le domaine politique afin d'obtenir des privilèges et d'influencer la vie politique pour défendre les valeurs chrétiennes. Ainsi, elles ont opté

pour la conquête politique par la voie législative pour peser sur les débats publics et infléchir les avancées et les initiatives progressistes.

La preuve en est que, après avoir contribué à éroder le monopole catholique en Colombie depuis la constituante de 1991, elles ont décroché de grandes victoires politiques et morales grâce à leur pouvoir d'influence et à leur capacité à peser dans les négociations avec le pouvoir en place. De cette façon, en 1997, elles ont obtenu un succès retentissant avec la signature du « concordat évangélique », nommé ainsi par le président de l'époque, Ernesto Samper. Cette convention, signée en 1997 avec dix-neuf entités religieuses évangéliques, leur accorde la reconnaissance du mariage évangélique. Elle prévoit également la liberté de culte dans les établissements d'enseignement officiels. Mais l'action politique des églises évangéliques ne se réduit pas à des bénéfices corporatifs, elle vise réellement à la défense des valeurs chrétiennes menacées, selon elles, par les dangers de l'époque moderne. Bien évidemment, certaines de leurs initiatives ont été couronnées de succès, d'autres non, mais l'important est que les mouvements évangéliques se situent souvent au centre des débats, gagnant en visibilité et propageant leurs idées dans l'espace public. Par exemple, en 2008, le projet de loi visant à créer un ministère de la Famille porté par le parlementaire évangélique Ricardo Arias a été très médiatisé même s'il fut un échec.

La lutte contre les avancées sociales et sociétales, si elle avait commencé bien avant, s'accroît au cours des années 2016-2024. En effet, durant cette période, une série d'événements significatifs ont conduit à l'intensification de la réaction conservatrice. À plusieurs reprises, cette réaction conservatrice est parvenue à contrecarrer les propositions d'ouverture de droits aux minorités et à freiner les avancées sociales et les initiatives écologiques.

Dans la sphère sociétale, elles ont activement participé à des initiatives législatives contre le mariage ou l'adoption pour les couples de même sexe. À ce sujet, c'est suite à l'arrêt SU-214 de 2016 (encadré 2) rendu par la chambre plénière de la Cour constitutionnelle et déclarant que les mariages civils entre individus de même sexe conclus après le 20 juin 2013 jouissaient d'une pleine validité juridique, que s'est réveillée une intense opposition des mouvements évangéliques et de leurs alliés. Un événement s'étant produit en 2016 qui deviendra un cas d'école pour comprendre les méthodes d'action,

de désinformation, et de luttes politiques (telles que les manifestations publiques) qu'utilisent les acteurs du *backlash*. À cette époque, le suicide d'un élève homosexuel avait conduit la ministre de l'Éducation, Gina Parody à faire distribuer des brochures visant à accompagner et aider les enseignants à aborder les thèmes de la diversité sexuelle et de l'identité de genre, afin de promouvoir un environnement inclusif et libre de discrimination. Les brochures ont immédiatement suscité la colère et l'indignation des secteurs conservateurs et évangéliques qui dénoncèrent la promotion de « l'homosexualité et du lesbianisme », rappelant parfois aussi l'orientation sexuelle de la ministre qui était connue publiquement. Des campagnes de désinformation virulentes et plusieurs manifestations contre les brochures poussèrent la ministre à la démission. Pour sa défense, cette dernière mit en avant qu'elle ne faisait qu'obéir aux décisions de la Cour constitutionnelle sur la diversité et la non-discrimination.

Encadré 2 : Cour constitutionnelle de Colombie, sentence SU-214, 28 avril 216 (décision sur la validité juridique des mariages civils entre individus de même sexe conclus après le 20 juin 2013)

SENTENCIA SU-214 DE 2016

CONSTITUCIÓN POLÍTICA-No excluye la posibilidad de contraer matrimonio por personas del mismo sexo/**ARTÍCULO 42 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**-No puede ser comprendido de forma aislada, sino en perfecta armonía con los principios de la dignidad humana, la libertad individual y la igualdad en materia de matrimonio por parejas del mismo sexo/**PRINCIPIO DE HERMENÉUTICA CONSTITUCIONAL DEL DERECHO**-Aplicación

Aunque el Artículo 42 de la Constitución establece, de manera expresa, que el matrimonio surge del vínculo entre un hombre y una mujer, de esta descripción normativa mediante la cual se consagra un derecho a favor de las personas heterosexuales, no se sigue que exista una prohibición para que otras que lo ejerzan en igualdad de condiciones. Instituir que los hombres y las mujeres puedan casarse entre sí, no implica que la Constitución excluya la posibilidad de que este vínculo se celebre entre mujeres o entre hombres también. Esto se debe a que en la hermenéutica constitucional, la enunciación expresa de una categoría no excluye la existencia de otras, incorporando per se la regla de interpretación "inclusio unius est exclusio alterius", pues la Carta Política no es una norma general escrita en lenguaje prohibitivo. Por el contrario, la norma Superior, al estar escrita en el lenguaje deóntico de valores, de principios y derechos fundamentales, su contenido esencial se determina con base en la interpretación sistemática de éstos. A la luz de lo anterior, la Sala Plena encuentra que la Constitución en ninguna parte excluye la posibilidad de contraer matrimonio por personas del mismo sexo. El artículo 42 Superior no puede ser comprendido

de forma aislada, sino en perfecta armonía con los principios de la dignidad humana, la libertad individual y la igualdad.

MATRIMONIO ENTRE PAREJAS DEL MISMO SEXO-Trato discriminatorio en materia de celebración de matrimonio civil

PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS-Presupuesto de la democracia y fundamento de la función garantista de la Corte Constitucional

La democracia política como un sistema de gobierno basado en la voluntad de las mayorías fue el modelo concebido por la cultura griega. Así se entendió la definición y la prevalencia del interés general. Hoy, en contraste, la democracia constitucional se funda en la protección de todos los ciudadanos, mediante la garantía efectiva de sus derechos fundamentales, incluso contra la voluntad de las mayorías.

DERECHOS FUNDAMENTALES-En un Estado Social de Derecho existe un conjunto de derechos fundamentales, cuyos contenidos esenciales configuran un “coto vedado” para las mayorías

En un Estado Social de Derecho existe un conjunto de derechos fundamentales, cuyos contenidos esenciales configuran un “coto vedado” para las mayorías, es decir, un agregado de conquistas no negociables, entre ellas, aquella que tiene todo ser humano, en condiciones de igualdad, para unirse libremente con otro y conformar una familia, con miras a realizar un plan de vida común. Los poderes públicos encuentran en ellos la fuente de su legitimidad y, a su vez, el límite material a sus actuaciones. Un sistema democrático significa un gobierno sujeto a condiciones de igualdad de status para todos los ciudadanos. Si las instituciones mayoritarias las proveen, el veredicto acogido debería ser aceptado por todos, pero cuando no lo hacen entonces no pueden objetarse, en nombre de la democracia, otros procedimientos que amparen mejor esas condiciones. La libertad de configuración del legislador está enmarcada dentro de los principios y derechos constitucionales. Es una realidad innegable que las mayorías políticas, tradicionalmente se han mostrado reacias al reconocimiento de derechos de quienes deciden vivir en pareja con otra persona del mismo sexo.

L'autre grand cheval de bataille parlementaire de l'évangélisme politique est la lutte contre le droit à l'avortement. En effet, depuis plusieurs années, la « *bancada provida* » (groupe parlementaire pro-vie) avance dans sa croisade législative pour freiner le droit à l'avortement en Colombie. Ainsi, depuis que la Cour constitutionnelle a dépénalisé l'interruption volontaire de grossesse en 2022 (encadré 4), le tribunal a reçu quarante-neuf demandes de nullité contre le jugement. En outre, sur une période couvrant trois législatures du Congrès, soixante-quinze projets de loi ou de réforme constitutionnelle relatifs à l'avortement et aux autres droits sexuels ont été déposés, la moitié étant des projets régressifs (Puentes, 2024). Pour mener à bien cette lutte contre l'avortement, un front parlementaire s'est constitué qui défend la vie, la famille et la liberté religieuse au Congrès de Colombie. Ainsi, ce

front parlementaire « pour la vie » est à l'initiative du projet n° 140 de 2020 (encadré 5) du Sénat colombien qui prétend garantir l'existence des personnes depuis leur conception. Sous cette même bannière de la défense de la vie, ce front parlementaire réactionnaire, emmené par le parti évangélique C JL, a activement participé au rejet du projet de loi visant à légaliser l'euthanasie en 2021.

Cet épisode est important à noter, car l'une des stratégies de mobilisation des mouvements évangéliques consiste à remettre en cause les décisions de la Cour constitutionnelle quand elles vont à l'encontre de leur agenda moral. De fait, il convient de souligner que la Cour constitutionnelle joue un rôle crucial dans la protection et la promotion des droits de l'homme dans le pays. En effet, par mandat constitutionnel, elle a la responsabilité de garantir la suprématie et l'intégrité de la Constitution. Ses décisions ont eu un impact significatif dans divers domaines, notamment en matière de droits de l'homme et de lutte contre les discriminations. C'est aussi la Cour constitutionnelle qui a permis d'élargir les droits des minorités LGBTQI+, comme en novembre 2015 (encadré 3) lorsqu'elle a autorisé l'adoption par les couples de même sexe, ce qui ne manqua pas de provoquer, là encore, une réaction virulente. La même année, Viviane Morales¹², femme politique évangélique de premier plan, avait proposé de convoquer un référendum pour que les citoyens se prononcent sur l'interdiction de l'adoption par les couples de même sexe, alors que ce droit avait été reconnu par la Cour constitutionnelle par l'arrêt C-683 de 2015.

12. Entre autres, elle a été ambassadrice de Colombie en France (2018-2021), sénatrice (1998-2002 et 2014-2018).

Encadré 3 : Cour constitutionnelle de Colombie, sentence C-683/15, novembre 2015 (extrait)

Demanda de inconstitucionalidad en materia de adopción por parejas del mismo sexo - Constitucionalidad condicionada

La Corte encuentra que no es constitucionalmente válido excluir de los procesos de adopción a las parejas del mismo sexo que conforman una familia. Una hermenéutica en tal sentido genera un déficit de protección de los niños, niñas y adolescentes en situación de abandono, lo que a su vez desconoce el interés superior del menor, representado en su derecho a tener una familia, por cuanto esta es una medida de protección plenamente idónea para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus demás derechos (art. 44 CP). Sin embargo, la declaratoria de inexequibilidad de las expresiones acusadas eliminaría a todos los “compañeros permanentes” (del mismo o diferente sexo) de la posibilidad de participar en procesos de adopción, lo que obviamente conduciría a una situación aún más gravosa para los niños en situación de abandono. En consecuencia, la respuesta constitucional adecuada consiste en declarar la exequibilidad condicionada de las normas objeto de control, es decir, de los artículos 64, 66 y 68 (numerales 2º, 3º y 5º) de la Ley 1098 de 2006, “por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”, así como del artículo 1º (parcial) de la Ley 54 de 1990, “por la cual se definen las uniones maritales de hecho y régimen patrimonial entre compañeros permanentes”, en el entendido que, en virtud del interés superior del menor, dentro de su ámbito de aplicación también están comprendidas las parejas del mismo sexo que conforman una familia. Antes que desconocer dicha realidad, lo que se requiere es implementar programas de educación en la diversidad sexual y de género y adoptar políticas que equiparen las condiciones para el ejercicio de los derechos, no solo de esas familias sino de los menores en condición de adoptabilidad. Pero lo que definitivamente no puede aceptarse es que la orientación sexual de una persona se confunda con su falta de idoneidad para adoptar. Y en cuanto al interés superior del niño, lo que queda claro es que debe ser examinado caso a caso de acuerdo con las condiciones de cada individuo y de cada potencial familia adoptante, eso sí con independencia del sexo y de la orientación sexual de sus integrantes. Es preciso aclarar que con ello la Corte no pretende autorizar de manera directa la adopción para estas parejas, ni mucho menos fijar un estándar o un parámetro en los procesos de adopción. Lo que para esta Corporación resulta incompatible con la Carta es restringir genéricamente la adopción a las parejas del mismo sexo, en tanto dicha prohibición no cuenta con una justificación constitucionalmente válida. Por eso, como todo proceso de adopción debe estar siempre dirigido a garantizar el interés superior del niño y el restablecimiento de sus derechos, será deber del Estado verificar en cada caso si se cumplen los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico y la idoneidad de la familia adoptante, de tal forma que esta brinde la estabilidad socioeconómica y un ambiente de respeto, amor y bienestar para el menor.

Encadré 4 : Cour constitutionnelle de Colombie, sentence C-055, 21 février 2022 (extrait)

RESUELVE

PRIMERO: Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 122 de la Ley 599 de 2000 “por medio de la cual, se expide el Código Penal”, en el sentido de que la conducta de abortar allí prevista solo será punible cuando se realice después de la vigésimo cuarta (24) semana de gestación y, en todo caso, este límite temporal no será aplicable a los tres supuestos en los que la Sentencia C-355 de 2006 dispuso que no se incurra en delito de aborto, esto es, “(i) Cuando la continuación del embarazo constituya peligro para la vida o la salud de la mujer, certificada por un médico; (ii) Cuando exista grave malformación del feto que haga inviable su vida, certificada por un médico; y, (iii) Cuando el embarazo sea el resultado de una conducta, debidamente denunciada, constitutiva de acceso carnal o acto sexual sin consentimiento, abusivo o de inseminación artificial o transferencia de óvulo fecundado no consentidas, o de incesto”.

SECUNDO. EXHORTAR al Congreso de la República y al Gobierno nacional, para que, sin perjuicio del cumplimiento inmediato de esta sentencia y, en el menor tiempo posible, formulen e implementen una política pública integral —incluidas las medidas legislativas y administrativas que se requieran, según el caso—, que evite los amplios márgenes de desprotección para la dignidad y los derechos de las mujeres gestantes, descritos en esta providencia y, a su vez, proteja el bien jurídico de la vida en gestación sin afectar tales garantías, a partir del condicionamiento de que trata el resolutivo anterior. Esta política debe contener, como mínimo, (i) la divulgación clara de las opciones disponibles para la mujer gestante durante y después del embarazo, (ii) la eliminación de cualquier obstáculo para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos que se reconocen en esta sentencia, (iii) la existencia de instrumentos de prevención del embarazo y planificación, (iv) el desarrollo de programas de educación en materia de educación sexual y reproductiva para todas las personas, (v) medidas de acompañamiento a las madres gestantes que incluyan opciones de adopción, entre otras, y (vi) medidas que garanticen los derechos de los nacidos en circunstancias de gestantes que desearon abonar.

Encadré 5 : Projet de loi n° 140 de 2020 du Sénat colombien qui prétend garantir l'existence des personnes depuis « leur conception » (extrait)

PROYECTO DE LEY N°_140 2020 SENADO

“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN LOS ARTICULOS 90 Y 93 DE LA LEY 84 DE 1873 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

La Constitución de 1991 ha instituido valores y principios éticos que han resultado ser significativos y que resumen los intereses más representativos del pueblo colombiano, dentro de los cuales podemos decir que el más sobresaliente siempre ha sido el respeto a la vida tanto así es que se ha contemplado como primer derecho fundamental, el cual se encuentra consagrado en el artículo 11 de la Carta Magna.

Nuestra sociedad siempre se ha erigido sobre la base del respeto de la vida humana. Este atributo debe ser reconocido desde el primer instante de la existencia del ser humano entendiéndola desde la concepción y no a partir del cumplimiento de requisitos arbitrarios impuestos por la ley, como lo es el hecho del nacimiento, o al alcanzar cierto grado de desarrollo biológico o simplemente cumplir con la condición de haber sido deseado. La legalización o aprobación del aborto en nuestro país, el cual tiene como objetivo permitir el procedimiento para acabar voluntariamente con una vida humana en desarrollo, está en contradicción y atenta contra los principios de la tradición jurídica y política colombiana, de erigir la garantía fundamental a la vida como el presupuesto de los derechos fundamentales, tal y como se reconoce en la Constitución Política y los tratados internacionales debidamente aprobados y ratificados por Colombia como la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En consecuencia, desconocer la existencia de aquellas criaturas en el vientre o que perecen antes de estar completamente separadas de su madre contradice los artículos 1.2 y 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), donde se consigna que “toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción.”

Es importante recordar que el artículo 93 de la Constitución Política señala que las disposiciones de derecho internacional priman sobre las normas internas, de allí que, a partir de una interpretación integral de las normas internas e internacionales sobre la materia, el ser humano tiene derecho a la protección de su vida desde la concepción. Finalmente, la legalización del aborto resulta una negación al valor supremo de la vida, imponiendo los derechos de los más fuertes sobre los débiles e implantando una cultura de muerte, eugenesia y sadismo en el país ; recordemos que se trata de un procedimiento que pone además en riesgo la vida de la madre, debido a que los efectos que genera en el organismo de una mujer son devastadores e irreversibles, y además de ello puede producir graves consecuencias en la salud mental de la mujer que aborta. Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente señaladas, este proyecto de ley busca que se reconozca la existencia legal de una persona desde la concepción misma y de esta manera reforzar e igualar la protección de la vida, a la cual tienen derecho todos los seres humanos durante cada etapa de su existencia, incluida su concepción y desarrollo. En consecuencia, proteger a las mujeres de los efectos del aborto y exaltar el valor de

la vida, fortaleciendo los principios y pilares de nuestra sociedad, fundados en el reconocimiento de la igualdad y dignidad inherente a todos los seres humanos, independiente de condiciones o particularidades de índole subjetiva (ser deseado o no) u objetivas como lo son etapas de desarrollo biológico, sexo, características físicas o biológicas que pretendan estandarizar discriminaciones en el reconocimiento del derecho a la vida, es la finalidad de esta iniciativa.

Les courants évangéliques, aidés de leurs alliés, poursuivent donc un agenda conservateur sur tous les fronts. Les églises évangéliques ont ainsi joué un rôle prépondérant dans l'échec de la ratification de l'accord de paix de La Havane, ayant mené une campagne décisive pour faire remporter le « non » au référendum pour la paix qui s'est tenu en Colombie le 2 octobre 2016. Pablo Moreno Palacios, chercheur et représentant du Dialogue inter-ecclésial pour la paix (Dipaz), dans un rapport sur « le rôle des évangéliques dans le conflit colombien » (Moreno Palacios, 2020), souligne en effet le rôle crucial des mouvements évangéliques dans la victoire du « non » et de l'alliance conservatrice qui s'est mise en place à cette fin. La prétendue existence d'une « idéologie de genre » dans les accords de paix a été le détonateur qui a incité les forces ultraconservatrices du pays à faire face à ce qu'elles ont identifié comme la destruction de la famille traditionnelle. À cette occasion, les différents courants qui participent au *backlash* en Colombie ont insisté sur l'importance d'unir leurs forces pour la défense de la famille.

Ce référendum sur la paix visait donc à entériner l'accord de paix conclu entre le gouvernement colombien et les FARC-EP. Les oppositions à cet accord se sont mobilisées dès le début des négociations, facilitant une alliance entre les droites et les secteurs catholiques et évangéliques. Outre l'anticommunisme primaire et le rejet d'un groupe insurrectionnel, c'est l'approche de genre que les négociateurs avaient incluse dans l'accord qui suscita le plus de débats : le recours à cette approche visait à offrir un traitement différencié qui tienne compte des particularités du préjudice causé par le conflit armé aux femmes et aux membres de la communauté LGBTQI+. Finalement, le « non » s'est imposé par une marge très étroite. Selon Edgar Castaño, président de la Confédération évangélique de Colombie, sur les 10 millions de fidèles évangéliques, une part importante a voté en faveur du « non » (Semana, 2016).

Sur les questions sociales, les églises évangéliques ont aussi pris des postures réactionnaires et ont eu un impact fort sur les débats collectifs. En 2021, elles se sont opposées avec hargne aux manifestations et revendications populaires qui avaient éclaté en raison de la crise sociale. À cette époque, agitant parfois la menace du danger « rouge », elles ont justifié la brutalité des forces militaires et policières pour réprimer les grèves, mais aussi la violence contre les défenseurs des droits humains et contre les leaders sociaux. En 2022, l'élection de Gustavo Petro, premier président de gauche de l'histoire, a créé la stupeur et a provoqué un malaise au sein des secteurs conservateurs, des élites traditionnelles et de la grande majorité de leurs alliés évangéliques qui s'étaient rassemblés, en 2018, pour le battre au second tour. Le nouveau président est en effet arrivé au pouvoir sur la base d'un programme promettant des transformations structurelles et des réformes sociales pour lutter contre la pauvreté et les inégalités sociales. Il avait aussi manifesté sa volonté de poursuivre la transition écologique, de privilégier les énergies renouvelables et d'en finir avec la dépendance causée par l'économie extractive.

À partir de 2022, au fil des réformes présentées au Congrès, les courants évangéliques et conservateurs se sont opposés au gouvernement de Gustavo Petro, à son projet ambitieux de réformes sociales et à son agenda progressiste. Outre la lutte législative au Congrès, ils ont utilisé deux types d'action pour peser contre le pouvoir en place. D'abord, ils ont eu recours à des actions extra-institutionnelles. Avec le soutien de quelques politiciens d'opposition, ils ont organisé des marches utilisant des slogans antimondialistes, racistes et anticomunistes pour délégitimer le président et la vice-présidente, Francia Marquez, démocratiquement élus. Le 26 septembre 2022, un mois seulement après leur prise de fonctions, ils lançaient déjà des mobilisations de grande ampleur, qu'ils ont poursuivies avec des manifestations le 15 août 2023 et le 21 avril 2024 pour réclamer le départ du président.

Ensuite, de façon générale, les acteurs de la réaction conservatrice ont repris les piliers de l'agenda moral pour s'opposer au programme de Gustavo Petro : anticommunisme, désinformation sur les ODD de l'agenda 2030, défense virulente de la famille traditionnelle et des valeurs chrétiennes. Du point de vue social, cette opposition vive a eu pour résultat d'empêcher de s'attaquer au problème structurel majeur des inégalités sociales qui affecte

la Colombie. Ainsi, dans un rapport de 2022, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) notait que c'est en Colombie, en Argentine et au Pérou que la pauvreté avait augmenté le plus fortement (CEPAL, 2022: 7).

Sans surprise, les franges évangéliques s'opposent aux progrès sur les questions sociales. En effet, la théologie de la prospérité et l'accent mis sur la réussite et l'enrichissement personnels les rendent assez compatibles avec les postulats néolibéraux. Dans le but de freiner tout progrès en matière sociale, elles ont utilisé différents outils de pression comme le combat législatif, les mobilisations et les manifestations, voire la désinformation pour influencer les débats publics. CEDECOL et les églises évangéliques se sont ainsi opposés ou ont émis des réserves sur l'ambitieux projet réformiste de Gustavo Petro. Successivement, elles ont critiqué la réforme du travail, l'accusant d'obéir au diktat d'une frange minoritaire syndicaliste. Elles ont également manifesté leur préoccupation sur la viabilité fiscale de la réforme des retraites ; elles se sont opposées aux changements du système de santé. À l'initiative de partis évangéliques comme C JL, elles ont fait capoter de nombreuses réformes sociales, demandant par exemple l'enterrement du projet de réforme de la santé, pour vices de forme et de fond et parce qu'il leur semblait inutile pour le pays (fig. 8).

Fig. 8 : Communiqué politique de CJL, 30 janvier 2024.



Partido Colombia Justas Libres
PERSONERÍA JURÍDICA No. 3198 DICIEMBRE 20 DE 2018 del CNE NIT: 901.245.743-4

COMUNICADO OFICIAL DEL PARTIDO COLOMBIA JUSTA LIBRES

ACERCA DEL PROYECTO DE LEY “POR MEDIO DE LA CUAL SE TRANSFORMA EL SISTEMA DE SALUD EN COLOMBIA Y OTROS”

El Partido Político Colombia Justa Libres se permite informar a todos sus afiliados, militantes, simpatizantes y opinión pública en general, que su Directorio Nacional reunido los días 26 y 27 del mes en curso, decidió en atención a lo dispuesto en sus estatutos (Artículo 40) estudiar y analizar ACERCA DEL PROYECTO DE LEY “POR MEDIO DE LA CUAL SE TRANSFORMA EL SISTEMA DE SALUD EN COLOMBIA Y OTROS”, para finalmente, y en decisión unánime, manifestar su voto negativo al proyecto de ley en estudio y recomendar su inmediato archivo entre varias razones las siguientes:

1. Los artículos 48 y 49 de nuestra Constitución Política son citados como fundamento y fines de la “intervención” del Estado, pero, los mismos dictan explícitamente la necesidad de definir, organizar reglamentar el servicio básico de salud, lo cual, está lejos de verse reflejado en el articulado.
2. El Art. 49 de nuestra constitución insta la organización de los servicios de salud de forma descentralizada, principio constitucional que no se observa de manera clara en su articulado, llevándonos a escenario de dependencia estatal única de monopolio administrativo de la salud.
3. Es absolutamente necesario la factibilidad y sostenibilidad Fiscal Art 339 CPC, por tanto, ante el desconocimiento de este requerimiento sería por lo menos irresponsable la aprobación de su articulado. Además de estos y otras múltiples razones que fueron tenidas en cuenta en la decisión de nuestro órgano directivo, causa especial alarma la inclusión de ideología de género que nuevamente es advertida en la redacción del proyecto y que de aprobarse sería causa de enormes daños en las formas de sociedad que el texto pretende.

Todas estas y otras consideraciones serán expuestas por nuestra Honorable Senadora Beatriz Lorena Ríos Cuellar, integrante de la Comisión Séptima del Senado, en el momento de su discusión, sustentando nuestra propuesta de archivo de la iniciativa en mención

Dado en Bogotá, a los 30 días del mes de Enero de 2024


RICARDO ARIAS MORA

**Presidente Nacional
Partido Colombia Justa Libres**



JOSÉ FERNANDO GARCÍA GÓMEZ
**Secretario General y/o Director Ejecutivo
Partido Colombia Justa Libres**

ACTUAMOS BAJO UNA CONCEPCIÓN CRISTIANA DEL HOMBRE, LA FAMILIA, LA SOCIEDAD Y EL ESTADO

Carrera 7 número 32-33 Of. 1404 Edificio Fénix Telesentinel. Bogotá D.C.
Teléfono (601) 3003457. Cel. 3125108988

Presidente: presidencia@colombiajustalibres.org
Secretario General: secgeneral@colombiajustalibres.org
www.colombiajustalibres.org

1 de 1

Source :

En mars 2024, le projet de loi qui prévoyait d’interdire les thérapies de conversion pour les personnes LGBTQI+ ont suscité, au Congrès, des critiques virulentes qui faisaient valoir que l’initiative obéissait à un agenda idéologique et mettait en danger la liberté de culte des églises (fig. 9).

Fig. 9 : Communiqué de la Chambre des représentants de Colombie, 20 mars 2024**Las “terapias de conversión” a personas LGBTIQ serán prohibidas en Colombia***20 Marzo 2024*

Con opiniones a favor y en contra fue aprobado en segundo debate un proyecto de ley que prohíbe prácticas orientadas a cambiar la identidad u orientación sexual de personas LGBTIQ.

Bogotá, marzo 20 de 2024. (Prensa Cámara) “Nada que curar”, ese fue el mensaje con el que celebraron en las barras del Salón Elíptico miembros de la población civil y organizaciones sociales que respaldaron el proyecto de ley que busca prohibir las “terapias de conversión” que pretenden cambiar la identidad u orientación sexual de personas LGBTIQ en Colombia.

Carolina Giraldo, de Alianza Verde, destacó que el Congreso abrió el debate y que, tras acuerdos y pedagogía, se entendió el fondo de la iniciativa. “Había algunas posiciones en contra porque sentían que podía estarse haciendo algo que afectara la libertad de culto y logramos demostrar que no es así”, destacó.

Unas de esas voces críticas fue la del representante Luis Miguel López, del Partido Conservador, quien opinó que en la mayoría de los artículos del proyecto hay prohibiciones que consideró extremas. «El tema punitivo sería válido para tratos crueles, pero no para quienes no compartan ideologías de género», explicó.

Otra voz crítica fue la del representante Miguel Polo Polo, quien cuestionó que el proyecto incluyera la sigla “Ecosieg”, entendida como Esfuerzos de Cambio de Orientación Sexual e Identidad y Expresión de Género, como se conocen estas terapias en la legislación de otros países. De acuerdo a la intervención de Polo Polo, aunque rechaza la tortura y la discriminación a la que son sometidas las personas LGBTIQ, la iniciativa respondería a una “agenda ideológica” y además “afectaría la libertad de culto y a las iglesias”.

A su turno la representante Martha Alfonso salió al paso a este señalamiento y explicó que «de ninguna manera este proyecto es violatorio de la libertad de culto de los colombianos». Esta posición la respaldó Santiago Osorio, quien dijo que no se puede tergiversar el propósito del proyecto que es evitar la tortura: «No se puede decir que quienes apoyamos estamos en contra de las libertades religiosas, se busca respetar la dignidad humana», agregó.

Al proyecto le faltan dos debates en el Senado para convertirse en una ley de la República. Durante la plenaria también arrancó el debate de la ley estatutaria de educación, discusión que será retomada el próximo 2 de abril.

Source : Oficina de Información y Prensa de la Cámara de Representantes

Conclusion

En Colombie, l'influence politique croissante des églises évangéliques est visible, surtout depuis le début des années 1990. Au départ, c'est la contestation du monopole de l'Église catholique et la lutte pour obtenir la reconnaissance du pluralisme religieux dans la constitution de 1991 qui a politisé les églises évangéliques. De la lutte contre l'hégémonie catholique elles sont graduellement passées à une stratégie affichant leur volonté croissante de peser sur la vie politique et sociale colombienne et d'infléchir les débats pour assurer la défense des valeurs chrétiennes. N'ayant pas la capacité de gouverner seules, elles ont dû faire preuve de flexibilité stratégique et s'unir, dans le cadre d'alliances plus ou moins larges, avec d'autres forces conservatrices, qui partagent nombreuses de leurs positions et croyances. Ainsi, pour comprendre le *backlash*, conçu comme « contre-attaque » conservatrice, en Colombie, il faut considérer le rôle important que jouent ces mouvances évangéliques en tant qu'actrices de premier plan dans la lutte contre les avancées sociales et sociétales. En effet, avec la présidence de Juan Manuel Santos s'ouvre une période de progrès social et sociétal qui, s'il est somme toute modéré, va provoquer malgré tout une réaction virulente. Ainsi, un dénominateur commun se constitue qui devient la base d'un agenda conservateur partagé par les différentes forces de droite et réactionnaires qui y participent plus ou moins activement.

Parmi ces forces hétérogènes, le rôle des courants évangéliques est déterminant. Capables d'attirer tant les classes populaires que les cadres et les classes moyennes, elles utilisent leur capital religieux pour peser sur la vie politique et exercer une influence certaine sur les débats de société, brandissant la défense des valeurs chrétiennes. Depuis lors, elles sont devenues un acteur déterminant dans les débats autour des valeurs comme la famille ou l'éducation, en s'opposant aux initiatives de légalisation du mariage homosexuel, d'adoption pour les couples de même sexe, ou de dépénalisation de l'avortement, combattant toute idée libérale ou progressiste de la famille et toute réforme visant à élargir les droits et promouvoir la démocratisation de la société.

En synthétisant et en intégrant, dans une réflexion générale, les cas colombiens les plus emblématiques, du point de vue moral, sociétal, politique et social, cet article a voulu souligner l'influence des courants évangéliques sur les débats publics. Loin d'interpréter ces mouvements comme des sectes isolées et excentriques, il a mis en lumière leur caractère hétérogène, flexible et leur intégration à un mouvement de réaction conservatrice plus large. Ainsi, en prenant divers exemples qui ont eu une résonance particulière, nous avons montré comment ces différents courants évangéliques, en faisant valoir leur capital religieux, ont investi le domaine politique non seulement pour contrer et freiner les avancées sociales et sociétales (*backlash*), mais aussi pour réaliser leur objectif d'évangélisation générale de la société.

L'AUTEUR

Sebastián Acevedo Ojeda

Sebastián Acevedo Ojeda est avocat de l'Université Autonome de Bucaramanga (Colombie), diplômé en histoire de l'université Bordeaux-Montaigne (France). Il possède plusieurs masters en sciences humaines et sociales, plus précisément en histoire de l'université de Caen (France), en religions et sociétés de l'université Bordeaux-Montaigne (France), en études latino-américaines de l'université Paul-Valéry (France), et un master en droits de l'homme, démocratie et mondialisation de l'Université ouverte de Catalogne (Espagne). Docteur en études latino-américaines de l'université Paul-Valéry (Montpellier III, France), il a soutenu en juillet 2023 une thèse intitulée : *L'influence du phalangisme sur les élites politiques colombiennes : du crépuscule démocratique au tournant autoritaire (1930-1958)*.

A récemment publié

Acevedo Ojeda, S. (2024). *La influencia del falangismo sobre las elites políticas colombianas: del ocaso democrático al giro autoritario (1930-1958)*. Editorial Ibáñez.

BIBLIOGRAPHIE

- Ana, M. (2016). *El país*, 12 octobre.
- Bastian, J.-P. (1997). *La mutación religiosa de América Latina. Para una sociología del cambio social en la modernidad periférica*. Fondo de Cultura Económica.
- Bastian, J.-P. (1990). *Historia del protestantismo en América Latina*. CUPSA.
- Beltrán, W. M., & Larotta Silva, S. (2020). *Diversidad religiosa, valores y participación política en Colombia: Resultados de la encuesta nacional sobre diversidad religiosa 2019*. Act Iglesia Sueca/World Vision/Comisión Intereclesial de Justicia y Paz/Universidad Nacional de Colombia.
- Cifras y Conceptos. (2017). *Polimétrica: Religión*. <https://www.cifrasyconceptos.com/>
- Colombia Justa Libres (CJL). (2024). Communiqué officiel du parti sur le projet de loi « Por medio de la cual se transforma el sistema de salud en Colombia y otros ». 30 janvier.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). *Una década de acción para un cambio de época (LC/FDS.5/3). Quinte informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47745-decada-accion-un-cambio-epoca-quinto-informe-progreso-desafios-regionales-la>
- Compagnon, O. (2008). La crise du catholicisme latino-américain. *L'Ordinaire des Amériques*, 210, 9-25. <https://doi.org/10.4000/orde.2613>
- Congrès colombien. (2024). Las “terapias de conversión” a personas LGBTIQ serán prohibidas en Colombia. Communiqué de presse. <https://www.camara.gov.co/las-terapias-de-conversion-a-personas-lgbtq-seran-prohibidas-en-colombia>
- Congrès colombien. (2022). El congreso de la república aprobó por unanimidad la creación de una comisión accidental en defensa de la vida, la familia y la libertad religiosa. Communiqué de presse, 21 septembre.
- Congrès colombien. (2003). Acte législatif n° 1 de 2003, 3 juillet 2003.
- Cour constitutionnelle de Colombie. (2016). Sentence SU-214, 28 avril 2016.
- Cour constitutionnelle de Colombie. (2015). Sentence C-683/15, 15 novembre 2015.
- Cour constitutionnelle de Colombie. (2022). Sentence C-055, 21 février 2022.
- Dabène, O., Louault, F., Boissière, A. (2002) Les gauches au pouvoir. In Dabène, O., Louault, F. (Eds). *Atlas de l'Amérique latine : polarisation politique et crises* (68-69). Autrement.
- Deiros, P. A. (Ed) (1986). *Los evangélicos y el poder político en América Latina*. Nueva Creación.

- Duran Sanjuan, M.-I. (2023). Las reformas legislativas necesitan un cambio en sus letras. *El Tiempo*, 7 juin. <https://www.eltiempo.com/vida/religion/la-posicion-de-las-iglesias-cristianas-frente-a-las-reformas-de-gustavo-petro-775676>
- El Tiempo, 11 décembre 1990, Bogotá.
- Goldstein, A. A. (2020). *Poder Evangélico: cómo los grupos religiosos están copando la política en América*. Marea.
- MEN/FPNU. (2016). *Ambientes escolares libres de discriminación. Orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas en la escuela. Aspectos para la reflexión*. Ministerio de Educación Nacional de Colombia /Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Misión de Observación Electoral (MOE). (2019). *Religión y política. Como la religión está relacionada con la política en cada uno de los países de América Latina*.
- Moreno Palacios, P. (2020). *Informe. El rol de los evangélicos en el conflicto armado*. Dipaz.
- Pérez Guadalupe, J. L. (2018). *¿Políticos Evangélicos o Evangélicos Políticos? Los Nuevos Modelos de Conquista Política de los Evangélicos en América Latina*. In Pérez Guadalupe, J. L., & Grundberger, S. (Eds), *Evangélicos y Poder en América Latina* (11-106). Konrad Adenauer Stiftung/Instituto de Estudios Social Cristianos.
- Pérez Guadalupe, J. L. (2017). *Entre Dios y el César: El impacto político de los evangélicos en el Perú y América Latina*. Konrad Adenauer Stiftung/Instituto de Estudios Social Cristianos.
- Pew Research Center. (2014). *Religión en América Latina: Cambio generalizado en una región históricamente católica*
- Puentes, A. (2024). La “bancada provida” avanza en su cruzada legislativa para frenar el aborto en Colombia. *El País*, 24 octubre. <https://elpais.com/america-colombia/2024-10-10/la-bancada-provida-avanza-en-su-cruza-da-legislativa-para-frenar-el-aborto-en-colombia.html>
- Quesada Chaves, M. A. (2019). Las huellas ocultas: La Teología de la prosperidad en América Latina a la luz de sus orígenes ideológicos en el movimiento del Nuevo pensamiento. *Repertorio Americano Segunda Nueva Época*, 29, 269-283. <https://doi.org/10.15359/ra.1-29.16>
- Semana. (2016). Plebiscito por la paz: el decisivo voto de los evangélicos. *Semana*, editorial, 17 septembre. <https://www.semana.com/nacion/articulo/plebiscito-por-la-paz-el-voto-de-los-evangelicos-es-decisivo-para-la-campana/494042/>
- Semana. (2001). La Agenda azul. *Semana*, 6 août.
- Stoll, D. (1990). *¿América Latina se vuelve protestante? Las políticas del crecimiento evangélico*. Abya-Yala.

Tejeiro Sarmiento, C. (2010) *El pentecostalismo en Colombia. Prácticas religiosas, liderazgo y participación política*. Universidad Nacional de Colombia/Facultad de Ciencias Humanas/Departamento de Sociología/Centro de Estudios Sociales/Grupo de Estudios Sociales de la Religión

Villegas Bosco, G. A. (2022). *Evangélicos y política en Latinoamérica: un acercamiento desde la metamorfosis de la democracia*. Universidad de Belgrano/Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.

Weber, M. (2004) [1904]. *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*. Gallimard.

Sénat colombien. (2021). *Seguir defendido la vida en todas sus formas, objetivo de congresistas de la bancada Provida*. Communiqué de presse, 7 janvier. <https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/2208-seguir-defendiendo-la-vida-en-todas-sus-formas-objetivo-de-senadores-y-representantes-de-la-bancada-provida>

Sénat colombien. (2020). *Projet de loi n° 140 de 2020*.

FIGURES

DU DÉVELOPPEMENT

Plusieurs décennies haut fonctionnaire français aux Nations unies : Philippe de Seynes, « un colosse intellectuel » de l'action collective pour le développement

Pascale Gruson

François Pacquement

RÉSUMÉ

20 ans secrétaire général adjoint des Nations unies, Philippe de Seynes a une longévité singulière dans l'histoire des institutions multilatérales. Issu d'un corps prestigieux de l'administration française, il s'investit dans le système des Nations unies, au moment où celui-ci constitue son activité de développement, dans la période mouvementée de la guerre froide. Ses fonctions le placent au cœur de l'investissement des Nations unies en faveur du développement, avec en toile de fond la formulation des règles de la fonction publique internationale. Cet article se propose de retrouver, derrière le professionnel, la personne et ses convictions, en dépit de ses efforts pour ne rien laisser rien percer de lui-même afin de mieux incarner la neutralité qui sied au multilatéral.

MOTS-CLÉS

Nations unies (ONU), développement, coopération technique, financement, PNUD, Philippe de Seynes, Pierre Mendès-France, Dag Hammarskjöld, Samir Amin, Georges Boris, CNUCED, Pierre Denis, Celso Furtado, André Postel-Vinay, Raul Prebisch

Several Decades as a Senior French Official at the United Nations: Philippe de Seynes, “an Intellectual Colossus” of Collective Action for Development

ABSTRACT

Philippe de Seynes, 20 years a United Nations’ Under-Secretary-General, has a long and distinguished history in multilateral institutions. Coming from one of the prestigious bodies of the French administration, he became involved in the United Nations system at the time of the foundation of its development activities, during the turbulent period of the Cold War. His duties place him at the heart of the UN’s development investment, with the formulation of international civil service rules as a backdrop. This article proposes to find, behind the professional, the person and his convictions, despite his efforts to let nothing break through on his own in order to better embody the neutrality that befits the multilateral.

KEYWORDS

United Nations (UN), development, technical cooperation, financing, UNDP, Philippe de Seynes, Pierre Mendès-France, Dag Hammarskjöld, Samir Amin, Georges Boris, UNCTAD, Pierre Denis, Celso Furtado, André Postel-Vinay, Raul Prebisch

Varias décadas como alto funcionario francés en las Naciones Unidas: Philippe de Seynes, “un coloso intelectual” de la acción colectiva para el desarrollo

RESUMEN

Con 20 años como Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas, Philippe de Seynes tiene una longevidad singular en la historia de las instituciones multilaterales. Procedente de un prestigioso cuerpo de la administración francesa, se involucró en el sistema de las Naciones Unidas en el momento en que este constituía su actividad de desarrollo, en el agitado periodo de la Guerra Fría. Sus funciones lo sitúan en el centro de la inversión de las Naciones Unidas en favor del desarrollo, con la formulación de las normas de la función pública internacional como telón de fondo. Este artículo se propone descubrir, detrás del profesional, a la persona y sus convicciones, a pesar de sus esfuerzos por no dejar que nada se filtre de sí mismo para encarnar mejor la neutralidad que corresponde al multilateralismo.

PALABRAS CLAVE

Naciones Unidas (ONU), desarrollo, cooperación técnica, financiación, PNUD, Philippe de Seynes, Pierre Mendès-France, Dag Hammarskjöld, Samir Amin, Georges Boris, UNCTAD, Pierre Denis, Celso Furtado, André Postel-Vinay, Raúl Prebisch

Fig. 1 : Le ministre, le professeur et le haut fonctionnaire international : Seynes au cœur du débat



Légende : De droite à gauche, Philippe de Seynes, le professeur Jan Tinbergen et le ministre Jan Pronk¹, discutant en marge d'un colloque sur le nouvel ordre économique international à La Haye, le 23 mai 1975. Source : Nationaal Archief Fotocollectie Anefo/Mieremet, R.

Introduction

La vie multilatérale est un fait récent : les premières institutions apparaissent à partir de 1865 (l'Union internationale des télécommunications), 1874 (l'Union postale universelle) et en 1899 (la Cour permanente d'arbitrage). Puis c'est en 1919 que sont créées la Société des Nations (SDN) et l'Organisation internationale du travail (OIT). Cet article examine le parcours de Philippe de Seynes (fig. 1), qui compte parmi les premiers Français à avoir exercé durablement de hautes responsabilités au sein des Nations

1. Économiste, né en 1940, il est ministre de la Coopération au développement en 1973, dans le gouvernement Den Uyl. Il transforme la politique de coopération au développement des Pays-Bas, lui donnant l'objectif de contribuer à une répartition égale du pouvoir et de la richesse dans le monde, dans l'esprit du « nouvel ordre économique international », qui aspire à l'autonomie des pays en développement. En 1975, 1,5 % du produit intérieur néerlandais a été consacré à l'aide au développement.

unies² – membre de la délégation française, sous-secrétaire général pendant vingt ans, il poursuivra son engagement au sein de l'organisation après sa retraite de fonctionnaire international. Son parcours est exceptionnel, tant par sa durée, que par rapport à son corps d'origine. En effet, si l'Inspection des finances compte dans ses rangs plusieurs membres ayant exercé des fonctions de représentants de la France auprès de telle ou telle institution, une part très faible a servi dans leurs services, et aucun n'a eu une telle longévité. Tandis qu'Avenol a conduit à sa perte la SDN dont il était le secrétaire général, Seynes est remarquable par son engagement pour l'affirmation de l'ONU.

Comme le secrétaire général Dag Hammarskjöld³, Philippe de Seynes entretenait une stricte dichotomie entre vie publique et vie privée, qui fait que l'on ne sait pratiquement rien de sa vie privée. Nous souhaitons ici explorer l'espace où le professionnel relève de la personnalité, entre les convictions d'une personne engagée et la déontologie du haut fonctionnaire, qui s'en tient dans ses communications à des positions élaborées et validées en commun. Le communiqué du porte-parole de Kofi Annan, pour annoncer son décès⁴, le décrit comme :

un colosse sur le plan intellectuel et un pionnier dans sa discipline [...] un humaniste et l'archétype du fonctionnaire international. Son engagement résolu et profond à l'égard des idéaux des Nations unies, ses qualités intellectuelles, son talent exceptionnel d'orateur et son charisme lui ont valu de gagner de nombreux amis et admirateurs au sein des Nations unies. [...] Sous son égide, les Nations unies ont lancé une série de décennies pour le développement, une approche unifiée du développement et la promotion d'activités en faveur des femmes.

En effet, nommé sous-secrétaire général à l'ONU (1955), puis secrétaire général adjoint pour les Affaires économiques et sociales (1968), Seynes est en outre conseiller principal du secrétaire général U Thant à partir de 1962, ce

2. Sur un Français qui a participé aux premières années de la Société des Nations, dès la préfiguration de l'institution à Londres, voir Oulmont, 2012.
3. Sur ce secrétaire général, voir notamment Jordan (1983), qui comporte notamment un chapitre écrit par Philippe de Seynes (p. 65 à 75).
4. <https://press.un.org/fr/2003/sgsm8656.doc.htm>, 3 avril 2003, Communiqué de presse SG/SM/8556.

qui consacre le rôle qu'il exerçait auparavant auprès de Dag Hammarskjöld. Sous sa direction, les Nations unies ont lancé deux décennies du développement⁵. Si, depuis quelques années, l'ONU a perdu son aura dans le monde du développement, l'organisation a, par le passé, joué un rôle moteur dans ce domaine. Elle a mis en place un espace international, posé le débat sur les termes de l'échange dans les années 1950, formulé une stratégie de développement alternatif au cours des années 1970 avec le « nouvel ordre économique international », et promu les thèmes de l'environnement (dès la conférence de 1972) et de la démographie. Plus tard, après la période de Seynes, c'est dans ce cadre que naissent les concepts de développement durable (1987), de développement humain (1990) et de biens publics mondiaux (1997).

S'il était encore prisonnier de guerre lorsqu'ont été fondées les grandes institutions internationales à Bretton Woods et à San Francisco, Seynes a participé à la conception des commissions économiques régionales et des organisations internationales de la deuxième génération, en 1964 la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), et en son sein la Conférence des Nations unies sur la science et la technologie, en 1966 le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI), en 1967 le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP) et en 1972 le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE).

Pour autant, Seynes reste peu connu du grand public. Avant lui, Pierre Denis⁶ parmi les tout premiers hauts fonctionnaires de la SDN, cultivait déjà ce souci de ne pas apparaître. À la lumière du rôle central que l'un et l'autre ont joué dans l'histoire de leur institution, cette discrétion mérite d'être déjouée, comme le montre le travail de Philippe Oulmont sur Pierre Denis. Dans les limites d'un article, ces pages sur Philippe de Seynes visent à saisir ce qui anime ce personnage discret, qui a joué un rôle important dans la conception des approches du développement. Pourquoi Seynes a-t-il consacré sa vie professionnelle au développement ? Quelles sont les racines et les modalités d'un tel attachement à cette cause, alors que son corps d'origine,

5. Sur les Nations unies et le développement, voir notamment Stokke, 2009.

6. Si le protestantisme qu'ils avaient en commun ne les avait pas fait se croiser auparavant, les deux hommes se sont rencontrés dans l'entourage de Mendès-France autour de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

où son engagement reste singulier, lui offrait des perspectives de carrière brillantes en France ?

Dans cet esprit, cet article examine : 1) ses premières années jusqu'à son poste auprès de Mendès-France ; 2) son parcours administratif aux Nations unies 3) sa conception de l'administration et de la fonction publique internationales ; 4) sa pensée du développement.

1. 1910-1954 : de la grande crise et la guerre au début des indépendances

Né le 4 janvier 1910 à Paris (17^e), Philippe de Seynes mène de front une licence en droit⁷ et ès lettres, ainsi que l'École libre des sciences politiques. La crise de 1929 et ses suites pèsent pendant ses années d'étude. Dans ses discours, il évoque « la mémoire des années douloureuses de l'entre-deux-guerres » (déclaration à l'assemblée générale de l'ONU, 27 septembre 1963) ou « le souvenir accablant de la crise » (Unesco, Conférence internationale sur la jeunesse, Grenoble, 23 août 1964). C'est dans un milieu protestant qu'il a grandi, mais il n'était pas particulièrement pratiquant.

Il compte dans sa famille maternelle quelques diplomates, parmi lesquels son oncle Théodore de Berckheim (1865-1936), parrain de sa mère, un ami de Georges Clemenceau qui était présent à Versailles lors de la négociation du traité de paix, et son cousin Jacques de Bourbon Busset (1912-2001). Aussi, la diplomatie ne lui est-elle pas étrangère, mais, marqué par la crise de 1929, c'est au concours de l'Inspection générale des finances (IGF) qu'il se présente, pour être reçu en 1936⁸. Cette année est celle du premier gouvernement du Front populaire. Les débats de politique économique se tiennent entre les théories de Carl Menger et celle de John Maynard Keynes, qui exerce une influence croissante – les promotions de cette décennie sont marquées par la lecture de Keynes, qui sera traduit par Largentaye (promotion 1931) en 1942 mais que certains ont lu en anglais sans attendre.

7. L'enseignement universitaire de l'économie en France n'est devenu autonome par rapport aux facultés de droit qu'à partir de la fin des années 1960.

8. Avec notamment, dans sa promotion François Bloch-Lainé et Pierre-Paul Schweitzer.

Mobilisé le 27 août 1939 en tant que lieutenant au 46^e régiment d'infanterie, Seynes est fait prisonnier avec deux camarades le 11 juin 1940. Il est noté arrivé à l'Oflag⁹ de Gross-Born le 20 juin 1940¹⁰. Il y fait la rencontre de Mikel Dufrenne et de Paul Ricœur. Une « université » a été créée, où il suit des cours de droit. Il demande l'envoi de livres (*Morceaux choisis* de Hegel, *Joseph en Égypte* de Thomas Mann, *Histoire du cinéma* de Brasillach, des poèmes de Paul Valéry) et de partitions (notamment de Stravinsky). Il est très content du violoncelle et du piano dont il peut disposer, et il fait de la musique d'ensemble avec des camarades.

Il tente plusieurs fois de s'évader, ce qui lui vaut d'être transféré dans un camp de surveillance renforcée, au château forteresse de Colditz, sans doute en avril 1942. Il récidive, ce qui le fait transférer vers un camp de représailles à Lübeck (Oflag II-D). Les lettres écrites à sa famille expriment ses engagements. Au-delà de ses tentatives d'évasion, son insoumission s'exprime dans son impatience à voir son frère¹¹ partir combattre. Il s'indigne du comportement de certains prisonniers qui ont fait des concessions au régime de Vichy, pour être rapatriés en France. Sa correspondance le montre très informé des événements familiaux.

Libéré le 2 mai 1945, il retrouve l'IGF, qui le détache à un poste de chargé de mission à la Direction du commerce extérieur. Il est membre de la délégation française à la conférence de Paris sur les réparations¹² (1945-1946). C'est dans ce cadre qu'il fait la connaissance de Pierre Mendès-France. Celui-ci avait été le chef de la délégation française à Bretton Woods, dont les travaux étaient animés par Keynes et son homologue américain Harry Dexter White. Mendès-France était animé par une foi dans les processus refondateurs rendus possibles par les conférences de la fin de la guerre. Il a en effet joué un rôle important comme représentant de la France tant au Fonds monétaire

9. Lieu de captivité destiné aux officiers.

10. Les auteurs remercient l'Amicale des Oflags II-B, II-D, XXI-B.

11. Maurice de Seynes rejoindra l'escadrille Normandie Niemen, et sera tué en héros le 15 juillet 1944 lors d'une attaque allemande.

12. Voir <https://francearchives.gouv.fr/findingaid/901597d8eed485e0aa18fb1851146a38564cc380>

international et à la Banque mondiale qu'aux Nations unies¹³. Dès lors, Seynes se consacre à la coopération internationale.

Il est ensuite secrétaire général adjoint de l'Agence interalliée des réparations à Bruxelles jusqu'en 1949. Puis il fait partie de la délégation française auprès de l'Organisation des Nations unies. Il y retrouve Mendès-France, qui, comme son infatigable conseiller Georges Boris, est convaincu de l'importance du rôle de la fonction publique internationale¹⁴. Avec Seynes, « inspecteur des finances peu conventionnel », ils forment bientôt un trio (auquel Pierre Denis s'associe à la CEPAL, jusqu'à sa mort en 1951).

En 1954, Mendès-France, devenu président du Conseil¹⁵ et ministre des Affaires étrangères l'invite à faire partie de son cabinet. Ce gouvernement inaugure un processus de décolonisation, avec les accords de Genève, suivis peu après du discours de Carthage où Mendès-France reconnaît l'autonomie interne à la Tunisie.

Après quelques semaines au cabinet, Seynes reçoit, sur la proposition de Georges Boris, une invitation de Dag Hammarskjöld à travailler auprès de lui aux Nations unies, et il rejoint New York sans attendre la fin du gouvernement.

2. 1955-1993 : au service des Nations unies

Les deux familles d'institutions internationales, celle des Nations unies et celle des institutions financières internationales, se distinguent notamment par le fait que les premières sont généralement administrées par des diplomates et les secondes par des financiers. Leur couverture géographique (en termes de pays membres) augmente régulièrement. Lorsque Seynes fait ses débuts comme membre de la délégation française, il y en a à peine soixante ; pendant la seule année 1955, seize pays adhèrent. Puis les adhésions

13. Voir sur ce sujet Pacquement, 2023.

14. Il y consacrera plus de douze ans à des responsabilités de représentant de la France, enchaînant le Fonds monétaire international, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (1946-1947), le Conseil économique et social de l'ONU (1947-1951), ainsi que la CEPAL.

15. Du 20 juin 1954 au 23 février 1955.

sont surtout celles de pays en développement, au fur et à mesure de leur indépendance, et en 1975 l'ONU compte 144 pays membres. Diverses sources permettent d'estimer alors à 3 000 le nombre de cadres qui y travaillent lorsque Seynes les rejoint. Si les auteurs ne précisent pas les définitions (par exemple, décompte des personnels non titulaires ou temporaires, effectifs ou équivalents temps plein...), ni même les sources, ils convergent pour dégager une tendance claire à la croissance forte des effectifs. Ceux-ci augmentent sous la pression de l'activité croissante de chaque institution, elles-mêmes en nombre croissant.

Les archives permettent de bien comprendre l'organisation du Département des affaires économiques et sociales (DAES) dont il a la charge. Il est créé en 1955 – par la fusion du Département des affaires économiques et du Département des affaires sociales – pour aider la coopération entre les commissions régionales décentralisées. Le DAES comprenait de nombreux bureaux, sections et divisions, couvrant un vaste domaine¹⁶. Divers aménagements se font en fonction des problèmes traités.

Au cours de son mandat, Seynes était chargé de superviser le Bureau des opérations d'assistance technique (BTAO) et le Bureau de coopération technique (OTC), ainsi que les bureaux de fond du DAES, y compris : le Centre pour la planification, les projections et les politiques de développement (CDPPP) ; la Division du développement social ; le Bureau de la statistique ; la Division de la population et le Centre pour le logement, la construction et la planification.

Les archives font état de ses correspondances directes avec les secrétaires généraux Dag Hammarskjöld (1954-1961) et U Thant (1961-1971). Il ne s'entendait guère avec Kurt Waldheim (1972-1981), outre leurs sensibilités politiques opposées. Lorsque les révélations éclatèrent sur le passé d'officier nazi du secrétaire général (qui sera président de l'Autriche de 1986 à 1992),

16. Comme en atteste le libellé des diverses unités – le Centre pour le logement, le bâtiment et la planification, la Section des commissions régionales, le Bureau des affaires sociales, l'Office statistique, le Centre des ressources naturelles, de l'énergie et des transports, la Division de l'administration publique et des finances, la Division de la population ; le Centre pour le développement social et les affaires humanitaires et le Centre pour la planification, les projections et les politiques de développement, etc.

Seynes s'indigna que les États-Unis n'aient pas empêché sa nomination aux Nations unies alors qu'ils étaient déjà informés de son histoire.

Au poste de Seynes étaient rattachées deux secrétaires, Odette Dita-Robespierre et Suzanne Davies, qui sont restées à ses côtés jusqu'en 1975. Ces deux Françaises, résidant aux États-Unis après leurs mariages respectifs avec des militaires américains du débarquement, ont laissé le souvenir de fortes personnalités. Ce sont elles qui ont eu l'idée de constituer une collection complète de ses discours, sur laquelle repose en grande partie cet article¹⁷.

La longévité de Seynes à ce niveau de responsabilité de l'ONU est exceptionnelle. Il atteint la limite d'âge en 1975 et quitte le DAES pour se consacrer à l'Institut des Nations unies pour la formation et la recherche (UNITAR), où il dirige un projet sur l'avenir de l'institution¹⁸, et mène des études sur les problèmes du prix du pétrole et de l'OPEP. L'ONU est alors dirigée par le Sierra-Léonais Davidson Nicol (1972-1982), un ancien médecin, puis Michel Doo-Kingué (1983-1992), physicien et opposant Camerounais. Seynes a animé dans ce cadre plusieurs séminaires et participé à la rédaction de nombreux rapports, en collaboration notamment avec Graciela Chichilnisky et des responsables de l'Université du Sussex.

C'est surtout dans des discours prononcés lors de moments importants de l'action du département que l'on trouve la trace écrite des engagements de Seynes. Ses rares textes personnels, tels ceux qui évoquent ses anciens collègues, expriment une préoccupation commune à ces fonctionnaires, celle de façonner une conception de l'Organisation internationale. Pour Seynes, celle-ci repose sur une représentation du monde et une philosophie personnelle marquées par le conflit, non pas tant par sa participation au combat, son expérience mouvementée de la captivité, ou la mort de son frère Maurice pour l'escadrille Normandie Niémen, que par une aspiration collective à mettre fin à la guerre. Cette conception a agi pour cette génération comme une motivation profonde au service d'une institution qui a la paix

17. Cette collection de ses discours est maintenant conservée par Pascale Gruson, qui a été désignée par Philippe de Seynes comme dépositaire de ses archives privées.

18. Sur ce projet, voir Duhautois, 2017.

pour mission. En outre, ils réalisent combien la promotion de l'Organisation introduit dans la sphère publique un nouveau facteur, à l'influence croissante sur les politiques, par une diplomatie multilatérale qui doit être encore refondée après ce qui a été vécu comme l'échec de la Société des Nations.

Naturellement, ses discours ne disent rien de son travail quotidien. Les lieux où ils ont été prononcés signalent de nombreux voyages. Quels moments pouvait-il garder alors pour lui afin de se promener ou explorer les pays qu'il traversait (ses séjours étaient brefs du fait de ses charges) ? Seynes néglige tout à fait les aspects matériels. Pendant ses vingt ans au DAES, il réside à l'hôtel Beverly¹⁹ à 1,5 km du siège des Nations unies²⁰. Ce n'est qu'en entrant à l'UNITAR qu'il prend un appartement, toujours dans le voisinage, dans la 54^e rue (entre Lexington et Park Avenue). Il reste à New York jusqu'en 1993, puis rentre à Paris. Sa longévité exceptionnelle dans ses fonctions comme dans les cercles onusiens, exprime un engagement personnel fort pour deux constructions nouvelles dans la vie publique, la gouvernance internationale et le développement.

3. Les premières années des Nations unies s'attachent à façonner une éthique du fonctionnaire international

Un membre permanent du Conseil de sécurité ne peut prétendre au poste de secrétaire général de l'ONU. Cette règle a été introduite après le précédent de la SDN, dont le secrétaire général a organisé le démantèlement au début de la guerre au lieu d'en assurer la pérennité. Ce précédent, de la part d'un aîné de l'inspection des finances, inspire sa réflexion éthique, alors que l'ONU, après à peine dix ans d'existence lorsqu'il y entre, est encore en train d'établir ses fondations, notamment en définissant une déontologie de la fonction publique internationale, consacrée par Dag Hammarskjöld, en août 1961 (Hammarskjöld, 1961).

19. Devenu depuis Benjamin Hotel, 557 Lexington Avenue (AKA 557-565 Lexington Avenue, 125-129 East 50th Street), Manhattan.

20. L'ONU occupe plusieurs bâtiments. Le principal (42^e rue et 1^{re} avenue) contient la salle du Conseil de sécurité et celle de l'Assemblée générale. Le secrétaire général est au 38^e étage et les secrétaires généraux adjoints sont au 37^e (du temps de Philippe de Seynes). L'UNITAR se trouve non loin, 47^e rue entre la première et la deuxième avenue.

Dès 1954, l'International Civil Service Advisory Board a proposé des normes de conduite, dont la portée est assez large, puisque, « même s'il peut exister des disparités dans la culture interne des organisations, celles-ci sont confrontées à des problèmes éthiques de même nature²¹ ». La version la plus récente du code de conduite le résume dans ses premiers alinéas :

L'Organisation des Nations unies et les institutions spécialisées incarnent les plus hautes aspirations des peuples du monde entier [...] C'est à la fonction publique internationale qu'il incombe de traduire ces idéaux dans la réalité. Elle s'appuie sur les grandes traditions de l'administration publique qui se sont développées dans les États membres et qui valorisent la compétence, l'intégrité, l'impartialité, l'indépendance et la discrétion. (ISCE, 2013: 3)

Mais encore faut-il que ces institutions soient bien établies, question que rappelle Seynes dans son éloge funèbre de Martin Hill, en 1976 :

L'une des tâches les plus difficiles qui s'est présentée aux premiers internationaux était la construction d'un système institutionnel approprié et efficace dans lequel des objectifs nouveaux et ambitieux pourraient être poursuivis.

Il loue sa « capacité de changer de cap et d'ajuster les solutions en réponse aux circonstances ou aux obstacles imprévus et même imprévisibles, qui ne peuvent manquer de se produire dans les institutions très jeunes ».

La question est en effet particulièrement aigüe pendant la guerre froide, qui fait des organisations internationales un terrain d'affrontement, dans un contexte où une certaine rivalité apparaît, à partir de 1959, entre les Nations unies et la Banque mondiale, après que celle-ci s'est dotée, avec l'Association internationale de développement, d'un guichet concessionnel, dont les appels de fonds sont une concurrence directe.

Il décrit à cette occasion, de façon très synthétique, cette approche de l'organisation internationale, qui impose un certain pragmatisme, mais aussi la formulation de principes rigoureux, rejoignant Dag Hammarskjöld dans son

21. <https://icsc.un.org/Home/History>

fameux discours de 1961 sur l'indépendance politique du haut fonctionnaire international (Hammar skjöld, 1961) – indépendance vis-à-vis de chaque pays, qui doit être construite en résistant aux éventuelles pressions, assurée par la recherche de la diversité des origines nationales, confortée par la durée de son affectation, non contradictoire avec un engagement, qui peut se traduire par des initiatives. Le secrétaire général n'a pas une conception de la neutralité qui l'obligerait au consensus (il doit être prêt à un conflit [« *clash* »] entre la position indépendante d'un membre du secrétariat et la position de son pays d'origine), ni qui condamne à l'inaction (il a non seulement un rôle administratif, mais aussi une responsabilité politique explicite). C'est une des conséquences de l'obligation qui lui est faite de prendre position dans l'intérêt de son institution. Ceci suppose que la durée de son mandat soit suffisante et que la composition par nationalité du secrétariat soit aussi large que possible. La durée de l'engagement de Seynes, par-delà ce qui s'observe dans son corps d'origine, paraît s'inscrire dans cet esprit. Reste à trouver les moyens constitutionnels et techniques de réduire autant que possible l'élément de jugement purement personnel²². Au point de s'effacer derrière l'institution dont le haut fonctionnaire ne se prétend que le porte-parole, malgré ses hautes fonctions. Il était clairement influent dans les positions qui étaient formulées par les divers services, et puisqu'il n'avait pas de perspective de promotion au sein du système des Nations unies, c'est la conviction de pouvoir y exercer un rôle déterminant qui le motivait.

Sa pensée s'est forgée selon trois processus : une réflexion personnelle nourrie par les lectures et charpentée par quelques préoccupations et valeurs, les échanges avec toutes sortes d'interlocuteurs, officiels ou non, et son appartenance à deux grandes communautés intellectuelles pluridisciplinaires. La première de celles-ci est née autour de la CEPAL, sur le développement. Elle s'étend de la CEPAL au DAES, puis à d'autres commissions économiques régionales créées sous l'égide des Nations unies, et que Philippe de Seynes tenait à cœur de coordonner. Parmi ses membres les plus notoires figurent

22. « *Find constitutional means and techniques to assist him, insofar as possible, in reducing the element of purely personal judgement* », Hammar skjöld, 1961: 28, traduction des auteurs.

Raoul Prebisch²³, Celso Furtado puis Samir Amin²⁴ et Ahmed Ben Salah. La seconde est formée par l'entourage de Mendès-France, qui incluait notamment Ardant, Bloch-Lainé, Boris, Denis, Gruson, Largentaye, Nora, Perroux, Postel-Vinay.

Par-delà la fonction elle-même, le fait d'être français dans cette institution internationale représente-t-il une singularité ? Seynes s'en revendique, et l'explique, par exemple, en 1960 :

Je suis peut-être particulièrement sensible à ces distinctions en raison de la formation française que j'ai reçue et d'une certaine théorie de la séparation des pouvoirs qui a pris sa naissance en France. Cette théorie, d'ailleurs, est assez différente de celle qui a pu être adoptée ailleurs, notamment aux États-Unis où la séparation des pouvoirs est essentiellement une question d'équilibre des forces. La séparation des pouvoirs, dans la pensée de Montesquieu, c'est autre chose. C'est une séparation des pouvoirs qui est fondée sur la nature même des fonctions et ici la chose me paraît avoir une certaine importance pour le traitement de la question qui nous est à l'heure actuelle soumise, c'est qu'il y a différents types de questions qui sont susceptibles de différents traitements.

Pour Seynes comme pour Mendès-France, davantage que les accomplissements personnels, ce sont leurs convictions qui les poussent à agir sur le monde par le débat d'idées, l'insertion dans des communautés épistémiques, la persuasion permettant de démultiplier les leviers et les énergies au service des causes qui les animent. Transposé à la vie internationale, cela se traduit par une diplomatie multilatérale et non plus par la poursuite de projets en termes de grandeur de telle ou telle nation. Cette époque voit, au fur et à

23. Prebisch et Seynes seront les chevilles ouvrières des conférences constitutives de la CNUCED. Voir <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/38f60363-ce38-4fc4-ab91-7f141ac274bb>

24. Celui-ci, dans ses mémoires (Amin, 2019), parle de « une personne comme Philippe de Seynes, brillant, fin, diplomate, et néanmoins homme de principes, qui était à New York secrétaire général adjoint » (chap. 6) et décrit leur première rencontre (chap. 8) « Je rencontrais donc – pour interview comme on dit – Philippe de Seynes à New York. [...] Je faisais la connaissance d'un homme charmant qui avait toutes les qualités par lesquelles je l'ai décrit. La discussion pouvait être d'emblée franche et cordiale en même temps. Nous sommes d'ailleurs devenus des amis à dater de ce jour. »

mesure des indépendances, la multiplication des interdépendances. Aussi, Seynes considère-t-il que le développement n'est pas l'affaire des États pris individuellement, mais plutôt de processus collectifs, à la faveur de la constitution d'une communauté internationale (représentée par ses institutions), affirmant peu à peu une responsabilité collective à l'égard du développement du tiers monde (Pacquement, 2023).

4. Une pensée du développement

Si au titre de ses fonctions, il peut être appelé à représenter toute l'institution, et à s'exprimer sur les sujets administratifs ou budgétaires, la plus grande partie de la vie professionnelle de Seynes est consacrée au développement. Il n'est pas rare que des fonctionnaires internationaux français y aient travaillé, mais le plus souvent ceux-ci étaient issus de l'administration coloniale, surtout au lendemain des indépendances. Or Seynes non seulement n'a pas vécu outre-mer, mais n'a pas connu l'administration coloniale (caractéristiques que partage son cadet de l'Inspection des finances, André Postel-Vinay, directeur général de la Caisse centrale de la France d'outre-mer). Il a découvert les questions de développement auprès de la CEPAL, à partir de 1949, puis au cabinet de Pierre Mendès-France. Alors que l'administration coloniale met l'accent sur sa spécificité et l'importance du terrain, il s'intéresse à ce sujet qu'il ne découvre d'abord qu'« à distance », avant de faire les très nombreux voyages associés à sa fonction.

Les institutions d'investissement dans le développement apportent deux grands types de ressources, les concours financiers pour pallier l'insuffisance d'épargne, et l'expertise pour les pays les plus démunis en ingénieurs ou experts, voire en matière de politiques publiques ; ces activités sont désignées sous les appellations respectivement de « coopération financière » et « coopération technique ».

Le DAES ayant la charge de concevoir et d'apporter une coopération technique, Seynes ne peut sous-estimer le rôle des ressources humaines dans le développement. De même que pour François Perroux, le développement n'était pas seulement la croissance, mais « la combinaison des changements mentaux et sociaux d'une population qui la rendent apte à faire croître

cumulativement et durablement son produit réel et global » (Perroux, 1966: 240), l'expertise contribue, pour Seynes, à agir sur ces changements mentaux et sociaux. Il s'interroge sur « les effets sociaux du développement économique [...] [dont certains] craignent qu'[ils] ne soient "perturbateurs"²⁵ ». Mais cela ne lui paraît pas source d'inquiétude. Il articule deux préoccupations importantes, celle de l'efficacité de la coopération technique, qui peut être immense, et celle de la redevabilité à l'égard des pays bénéficiaires, point central de l'éthique du métier. Il consacre plusieurs discours à la question de l'expertise, à ses difficultés et certaines de ses spécificités. Si Perroux et Seynes évoquent le changement mental, ils y mettent des nuances qui tiennent à leurs engagements. Pour Perroux, le développement suppose que les individus adoptent des attitudes favorables au progrès, comme l'ouverture à l'innovation, la confiance dans le futur, l'esprit d'initiative, ou encore une meilleure coopération sociale ; en outre, pour que le développement prenne racine, les individus doivent être prêts à changer leurs comportements face aux défis modernes, comme l'industrialisation, la mondialisation, ou la montée des technologies. Cela inclut l'acceptation des principes économiques tels que l'efficacité, la rationalité, et la recherche de productivité. Si pour Seynes aussi le développement repose sur une transformation des valeurs et des attitudes, il insiste sur la manière, pour la communauté internationale, de définir sa contribution : par une mise en perspective d'ensemble, à l'échelle internationale, en recourant à une forme spécifique de planification, par exemple « sous la forme d'une Stratégie autour de laquelle devait s'organiser le consensus moral et politique »²⁶.

25. Allocution de Philippe de Seynes devant la Fédération mondiale pour la santé mentale (26 avril 1955). Le type de perturbation auquel fait référence Seynes est de même nature que celles liées au progrès technique ou aux processus de modernisation.

26. Allocution de février 1974 au Forum international sur le rôle de la femme dans le domaine de la population et du développement. Après la formulation d'objectifs en termes d'effort d'aide, le système des Nations unies fera adopter plusieurs cadres d'objectifs pour le financement du développement. Centre de l'information économique et sociale, CESI Note/171, 21 mai 1973, déclaration de M. Philippe de Seynes à l'ouverture de la deuxième session du Comité d'examen et de l'évaluation, p. 1.

En octobre 1955²⁷, il milite en faveur de « la création d'un fonds spécial des Nations unies chargé d'octroyer des subventions et éventuellement des prêts à faible intérêt aux pays insuffisamment développés ». En 1959, c'est à la Banque mondiale que se crée ce guichet très concessionnel, l'Association internationale de développement. Le pouvoir financier des Nations unies restera limité.

Mais la seule coopération financière ne suffit pas, et en 1961²⁸, il préconise de compléter la concessionnalité financière par des mesures commerciales :

Même si l'on entrevoit une augmentation sensible de l'aide financière internationale, sous forme de dons et de prêts, même si l'on fait la part des possibilités du commerce intrarégional, il restera un hiatus qui semble ne pouvoir être comblé que si les pays industriels sont prêts à recevoir un volume accru de produits manufacturés en provenance des pays actuellement sous-développés.

D'autant plus que le risque de surendettement menace :

[le] volume total des capitaux transférés [...] reste inférieur au minimum de 1 % jugé raisonnable par cette Assemblée l'an dernier, lorsqu'elle définissait pour la communauté internationale un objectif qui, depuis, semble avoir été inscrit dans la politique officielle de certains des pays contributeurs. [...] Le moment n'est pas loin où certains des pays emprunteurs pourront cesser d'être considérés comme solvables, en ce sens que leur capacité d'assurer le service de leur dette extérieure se trouvera à peu près épuisée²⁹.

27. Communiqué de presse PM/3034, Assemblée générale, 10^e session, 4 octobre 1955 Deuxième commission, déclaration de M. Philippe de Seynes, sous-secrétaire aux Affaires économiques et sociales.

28. E/C.5/6 27 mars 1961, Comité du développement industriel, déclaration de M. Philippe de Seynes, sous-secrétaire aux Affaires économiques et sociales à la séance d'ouverture du Comité du développement industriel, New York.

29. Déclaration de M. Philippe de Seynes, sous-secrétaire aux affaires économiques et sociales, à l'occasion du débat général à la 717^e réunion de la deuxième commission le 5 octobre 1961.

La dette et le commerce sont deux thèmes qui marquent les premiers débats sur le développement des pays nouvellement indépendants. C'est le cas au Comité d'aide au développement (CAD) qui vient alors d'être créé, ainsi qu'au marché commun européen, où la question commerciale trouve une première application pratique dans les accords d'association initiaux avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), où sont associés aide et accès préférentiel au marché européen.

La question de l'objectif de transférer 1 % du revenu des pays donateurs aux pays « sous-développés » – selon la désignation alors en vigueur – découle d'une proposition présentée à la communauté internationale par le Conseil œcuménique des Églises en 1958. Elle traverse les années 1960, et donne lieu à des travaux tant au CAD, qu'à la CNUCED et qu'à la Banque mondiale. Ainsi, Seynes déclare-t-il en 1965³⁰ « on [...] se préoccupe de mettre au point certaines normes relatives aux conditions futures de l'aide ». Il salue

la récente résolution du Comité d'aide au développement de l'OCDE proposant certains objectifs aux pays exportateurs de capitaux. Un programme précis relatif à l'adoucissement des conditions de l'aide internationale y est esquissé [...]. Cette recommandation pourrait marquer l'avènement d'une étape nouvelle dans l'histoire de l'aide internationale, un progrès vers l'établissement de normes et de principes d'action définis en commun. Si cela était le cas, il y aurait intérêt à ce que le processus ne se poursuive pas exclusivement au sein des pays exportateurs de capitaux.

En 1969, le rapport de la Commission Pearson formule la recommandation d'un objectif de 0,7 % pour les seuls apports publics, qui sera entériné en 1971 dans le cadre des Nations unies. Seynes ne peut que constater à partir de 1973³¹ que :

Certains pays ont prouvé leur capacité d'emprunter sur les marchés mondiaux, mais d'autres continuent de faire appel essentiellement aux

30. AGNU - Vingtième session – Deuxième Commission - A/C.2/L.790, 5 octobre 1965, déclaration de M. Philippe de Seynes, sous-secrétaire aux Affaires économiques et sociales à l'ouverture du débat, à la 955^e Séance, le 5 Octobre 1965.

31. CEPAL, 15^e session, déclaration de M. Philippe de Seynes, secrétaire général adjoint aux Affaires économiques et sociales, le 26 mars 1973.

transferts publics bilatéraux et au concours des institutions multilatérales. Aussi est-il nécessaire que le montant des prêts concessionnaires s'accroisse rapidement et que l'objectif de 0,7 % soit atteint dans les plus brefs délais qui exigeraient presque exactement un doublement des transferts actuels.

Et, en 1974³² il tient un discours prémonitoire, qui invite à la coopération internationale des créanciers pour éviter une crise de surendettement des pays en développement, qu'il pressent. Certes, de telles crises n'étaient pas rares, et les créanciers s'étaient organisés dès 1954 pour y répondre, notamment avec le Club de Paris. Toutefois, cette coopération n'est pas assez poussée :

Un endettement extérieur supplémentaire est évidemment une condition du maintien de l'activité économique. La création et l'aménagement de cette dette nouvelle, sa gestion pendant une période prolongée, devraient être considérés par les pays industriels comme l'objet d'une *responsabilité collective*. Presque aucun de ces pays ne se trouve, ou ne se trouvera dans une position de balance des paiements forte – au moins au regard des critères antérieurement acceptés. Mais l'impact est assez différent de l'un à l'autre pour que les responsabilités respectives puissent être plus ou moins clairement définies. Seule une concertation étroite peut permettre d'offrir aux prêteurs les garanties qu'ils ne manqueront pas d'exiger. Et seule une action convenablement articulée peut permettre d'aménager périodiquement le fardeau de l'ajustement en fonction de situations individuelles et changeantes. Est-il utopique d'espérer qu'une action de cette nature dont on pressent parfois l'esquisse, sans en avoir encore discerné la résolution, puisse s'organiser sur une base assez large, pour faire front à des risques qui ne sont pas imaginaires, et pour prévenir des dommages inutiles ? Si cela est entrepris, et soutenu tout le temps nécessaire, si les pays importateurs évitent une compétition aigüe et féroce dans la correction de leurs déficits extérieurs, s'ils échappent à la *tentation de se soustraire individuellement* aux ajustements nécessaires dans l'espoir de préserver ou de récupérer, au détriment des autres, leur position initiale, s'ils sont capables de calme et de continuité dans l'effort pendant une période transitionnelle

32. Centre de l'information économique et sociale, CESI OPI/CESI, note/265, 23 septembre 1974, déclaration de M. Philippe de Seynes, secrétaire général adjoint aux Affaires économiques et sociales, à l'ouverture du débat général.

dangereuse, le processus d'ajustement pourra s'effectuer et la crise pourra être évitée.

S'il mesure l'importance du secteur privé pour les processus de développement, n'hésitant pas à s'adresser à des assemblées patronales pour les mobiliser, il s'inquiète du rôle des multinationales et plaide pour une moralisation et une régulation. Il est à l'origine de la décision du Conseil économique et social de développer des codes de conduite contraignants pour les multinationales, donnant notamment mandat à cette fin à une « Commission des sociétés transnationales », qui a remis un rapport fondateur en 1974 (ONU, 1974), après consultation de très nombreux hauts responsables du monde des affaires.

Enfin, il est attentif aux processus de décolonisation et à la persistance d'une influence des anciennes puissances coloniales. Si les Nations unies légitiment les nouvelles politiques bilatérales de financement, il milite très tôt en faveur du déliement de l'aide³³ et contribue à promouvoir une plus grande attention aux besoins des populations, thème qui s'impose dans les années 1970.

L'ensemble de ses écrits témoigne d'une grande vitalité des Nations unies dans le débat sur le développement. Il s'engage pour l'environnement dans la perspective de 1972³⁴, se mobilise en faveur de l'égalité des femmes et des hommes en 1974³⁵. Plus tard, avec la crise de la dette du Mexique, en 1982, qui ouvre une période de crises de la dette des pays en développement, les institutions de Bretton Woods imposeront des politiques d'austérité (désignées sous le terme de « consensus de Washington »), qui leur donneront

33. Le déliement de l'aide vise à supprimer les restrictions quant à l'origine des biens et des services qu'elle finance, qui nuisent à l'efficacité des concours, guidés par une logique d'offre du pays bailleur, au prix de surcoûts liés à une concurrence réduite dans les processus d'achat.

34. Outre sa contribution à la création du PNUE, Seynes a encouragé l'intégration de la protection de l'environnement dans les politiques de développement, au cœur de la préparation de la première grande conférence des Nations unies sur le sujet, à Stockholm en 1972.

35. Centre de l'information économique et sociale CESI OPI/CESI, note/239, 25 février 1974, allocution de M. Philippe de Seynes au Forum international sur le rôle de la femme dans le domaine de la population et du développement.

la prééminence. Le rôle des Nations unies dans le débat stratégique passera au second plan, jusqu'en 1990, où commence la publication régulière des grands rapports sur le développement humain.

Conclusion

Bien que récente, la fonction publique internationale prend désormais sa place parmi les questions de la sociologie des relations internationales. Elle concerne un nombre croissant de personnes, qui est passé de l'ordre de 1 500 en 1939 à 200 000, selon un décompte établi en 2005 (Plantey & Lorient, 2005), peu après le décès de Seynes. Environ 20 000 Français relèveraient actuellement de ce type de statut. Mais les fonctionnaires internationaux sont encore très peu nombreux dans la première moitié des années 1950 (700 à la SDN en 1939, environ 3 000 aux Nations unies en 1953, et guère plus de 500 alors à la Banque mondiale).

Seynes compte alors parmi les plus éminents d'entre eux, et il le reste vingt ans, avec une grande discrétion, tout en marquant profondément l'institution, et le monde du développement. Analyser la vie de Seynes peut ainsi aider à comprendre l'histoire des Nations unies et leur contribution au développement. Il participe en effet à construire tout l'engagement de l'organisation dans le développement, en le posant tant par les outils (avec notamment la conception du PNUD, de la CNUCED ou du PNUE), les thèmes (avec l'affirmation d'une approche des questions commerciales par-delà la seule libéralisation des échanges) et d'investissement (avec ses travaux sur les multinationales).

Comme d'autres personnalités de sa génération, c'est par la durée de son engagement qu'il marque ses pairs. À la Caisse centrale, deux autres inspecteurs des finances, André Postel-Vinay (de 1942 à 1973) et Yves Roland-Billecart (de 1967 à 1989) assurent une présence tuilée de près de cinquante ans aux postes de direction générale, en tant que titulaire ou d'adjoint, et y représentent dans la durée des engagements et des valeurs proches. En restant à New York, à l'UNITAR, disponible envers ses collègues, Philippe de Seynes a assuré par sa longévité au cœur du système des Nations unies une permanence auprès de ceux qu'il avait animés et avec qui il avait partagé ses convictions

tout en les associant à leur conception même. C'est qu'ils ont conscience que leur activité sert une politique du temps long où la contribution l'emporte sur l'attribution. Le paradoxe est que de tels engagements des acteurs qui se sont effacés derrière l'action collective et peinent à être documentés, justifient précisément d'être mieux connus pour contribuer à cette éthique.

Dans une interview publiée dans *Le Monde* du 21 janvier 1975, à la question sur la capacité de l'ONU de contribuer à la solution de certains problèmes de l'économie mondiale, Seynes répond : « Si je n'avais pas à cet égard une conviction profonde, je ne serais pas resté tant d'années ». Et de préciser :

La première période fut très aride et difficile, dominée par la guerre froide, qui frappait d'impuissance le Conseil économique et social de l'ONU et conduisait les nations industrielles à poursuivre la coopération internationale dans d'autres enceintes. Ce n'est que par l'avènement d'une majorité contestataire de l'ordre international établi, celle du tiers-monde, au début des années 1960, que l'Organisation a commencé à trouver sa raison d'être, et ce n'est que par la contestation de l'ordre établi qu'elle peut continuer de se justifier.

Aujourd'hui, la part des Nations unies dans l'aide multilatérale (hors Union européenne) n'est plus que la moitié de ce qu'elle représentait jusqu'au milieu des années 1980³⁶ – passant d'environ la moitié à 40 % à la fin des années 1990, pour s'établir ensuite autour de 25 %. Certes, le nombre de canaux de distribution s'est accru, mais la voix des Nations unies semble être passée au second plan depuis le début du siècle. Peut-être l'organisation a-t-elle perdu sa capacité de contester l'ordre établi ?

36. Calculs faits par les auteurs à partir des données OCDE - Data Explorer : <http://data-explorer.oecd.org/s/l3>

LES AUTEUR-RICES

Pascale Gruson

Pascale Gruson est membre honoraire du Centre d'étude des mouvements sociaux (CEMS – EHESS), chargée de recherche au CNRS, est dépositaire des archives personnelles de Philippe de Seynes.

A récemment publié

Corman, A., Louvet, M.-L., Lugnot, M., Goudot, M., Malcor, M., Le Maître, A., Lemaire, J.-P., Mrdjenovic, P., Castiglione, J., Dethurens, P., Pourquery, D., Baudart, A., Charrey, P., Tesson, C., Gruson, P. *et al.* (2024, 9 septembre). Actualité Culturelle. *Études*, 125-144. <https://doi.org/10.3917/etu.4318.0126>

Gruson, P., (2024). La dimension éthique de l'action : entre possibilités et normes. In Grossein, J.-P., & Hibou, B (dir). *Travailler avec Max Weber* (307-348). EMSH. <https://doi.org/10.4000/books.editionsmsh.60677>

Hooock-Demarle, M.-C., Gruson, P., Krebs, R., & Tautou, A., Table ronde introduite et retranscrite par Terrisse, B. et Baisez, O. (2021) Geneviève Bianquis (1886-1972) : trajectoire de germaniste, fragment d'histoire d'une discipline. *Allemagne d'aujourd'hui*, 237(3), 173 à 185. <https://doi.org/10.3917/all.237.0173>

François Pacquement

François Pacquement, chargé de mission histoire et réflexion stratégique à l'Agence française de développement (AFD), est l'auteur de plusieurs publications sur l'histoire du financement du développement.

A récemment publié

Pacquement, F. (2021). *Les passeurs du développement : récits de 80 ans de partenariat entre l'AFD et le Bénin*. Karthala.

Pacquement, F. (2021). *Histoire de la coopération technique : une généalogie d'Expertise France*. Karthala.

Pacquement, F. (2015). *Histoire de l'Agence française de développement en Côte d'Ivoire*, Karthala.

Pacquement, F. (2020). Decolonising Finance, Africanising Banking. In Dimier, V., & Stockwell, S. (dir.). *The Business of Development in Post-Colonial Africa* (213-239). Springer International Publishing.

CHRONOLOGIE

	1910	Né le 4 janvier 1910 à Paris (17 ^e) Licencié en droit et ès lettres Diplômé de l'ELSP
	1935	Rédacteur stagiaire au ministère des Finances 1935-1936.
Front populaire	1936	Adjoint à l'Inspection 20 avril
	1939	Mobilisé du 27 août 1939 comme lieutenant du 46 ^e régiment d'infanterie (RI).
	1940	Le 46 ^e RI « succombe héroïquement sur Asfeld le 10 juin 1940* ». Seynes, fait prisonnier, est enregistré à l'Oflag II-D le 20 juin – puis sera muté deux fois avant sa libération le 2 mai 1945
	1945	Chargé de mission à la Direction du commerce extérieur 1945-1946. Expert auprès de la délégation française à la conférence de Paris sur les réparations 1945.
	1946	Secrétaire général adjoint de l'Agence interalliée des réparations à Bruxelles 1946-1949.
	1949	Conseiller financier, puis attaché financier auprès de la délégation française auprès de l'ONU
Dag Hammarskjöld secrétaire général des Nations unies	1953	
	1954	Chargé de mission au cabinet de Mendès France, président du Conseil et ministre des Affaires étrangères 20 juin – 1 ^{er} décembre.
Conférence de Bandung	1955	Sous-secrétaire général, puis secrétaire général adjoint pour les Affaires économiques et sociales à l'ONU 1968-1975.
Budapest : les chars russes répriment la révolte hongroise	1956	
Le mur de Berlin est érigé (mars) Décès du Secrétaire général le 18 septembre U Thant lui succède dix semaines plus tard	1961	Intérim du secrétaire général

Fin du deuxième mandat du Secrétaire général U Thant Kurt Waldheim lui succède	1962	Conseiller principal du secrétaire général
	1971	
	1975	Admis à la retraite, devient chargé spécial de recherches et directeur de projet à l'UNITAR
	1976	Président de l'association internationale Futuribles
	2003	Décédé le 2 avril

*Historique du 46^e régiment d'infanterie, Association des anciens et des amis des forces françaises à Berlin, <https://www.anciensdu46eri.com/archives/2011/10/08/22288458.html>

BIBLIOGRAPHIE

- Amin, S. (2019). *Mémoires. L'éveil du Sud*. Nouvelles Éditions numériques africaines.
- Boris, G. (1950). Assistance technique et point IV. Origines, principes et buts. *Politique étrangère*, 15(5), 533-550.
- Cardoni, F., Carré De Malberg, N., Margairaz, M. (Eds.) (2012). *Dictionnaire historique des inspecteurs des Finances 1801-2009. Dictionnaire thématique et biographique* Institut de la gestion publique et du développement économique/Comité pour l'histoire économique et financière de la France. <https://doi.org/10.4000/books.igpde.3568>
- Carré de Malberg, N. (2011). *Le grand état-major financier : les inspecteurs des Finances, 1918-1946. Les hommes, le métier, les carrières*. Institut de la gestion publique et du développement économique/Comité pour l'histoire économique et financière de la France. <https://doi.org/10.4000/books.igpde.95>
- Commission de la fonction publique internationale (ISCE). (2013). *Normes de conduite de la fonction publique internationale*. ONU. <https://icsc.un.org/Resources/General/Publications/standardsF.pdf?r=0928786>
- Dosse, F. (1997). *Paul Ricœur : les sens d'une vie*. La Découverte.
- Duhautois, S. (2017). *Un destin commun ? : études sur le futur dans les organisations internationales et formation d'une conscience globale pendant la guerre froide (1945-1989)*. Thèse dirigée par Jenny Andersson, Institut d'études politiques de paris/Sciences Po.
- Flament, P. (1956). *La vie à l'Oflag II D-II B, 1940-1945*. Thèse de doctorat.
- Gruson, C. (1977). Une politique de développement pour le Tiers Monde. Ses données technico-économiques. *Revue Tiers Monde*, 18(71), 469-479. <https://doi.org/10.3406/tiers.1977.2729>
- Haas, P. M. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35. <http://www.jstor.org/stable/2706951>
- Hammar skjöld, D., (1961). *The International Civil Servant in Law and in Fact*. Clarendon Press.
- Hoffman, P. (1971). Le Programme des Nations unies pour le Développement. *Revue Tiers Monde*, 12(46), 267-278. <https://doi.org/10.3406/tiers.1971.1769>
- Jordan, R. S., Hammar skjöld, D. (Eds.) (1983). *Dag Hammar skjöld revisited: the UN Secretary-General as a Force in World Politics*. Carolina Academic.
- Masini, J. (1980). Conférence internationale « Les stratégies pour un développement alternatif et le futur de l'Asie », organisée par l'Institut des Nations unies pour la Recherche et l'Enseignement (UNITAR). Vigyan-Bhawan/New Delhi, 11-17 mars 1980. *Revue Tiers Monde*, 21(83), 683-684. <https://doi.org/10.3406/tiers.1980.4249>

- ONU (1974). *Effets des sociétés multinationales sur le développement et sur les relations internationales* [E/5500/Rev. 1, ST/ESA/6]. Nations unies.
- Oulmont, P. (2012). *Pierre Denis. Français libre et citoyen du monde*. Nouveau Monde éditions.
- Pacquement, F. (2023). La vision du développement de Pierre Mendès-France. *Regards sur le Développement de Pierre Mendès France à nos jours*, Institut Pierre Mendès France, nov. 2023. <https://shs.hal.science/halshs-04356807>
- Perroux, F. (1966). Les blocages de la croissance et du développement. La croissance, le développement, les progrès, le progrès (définitions). *Revue Tiers Monde*, 7(26), 239-250. <https://doi.org/10.3406/tiers.1966.2200>
- Plantey, A., & Lorient, F. (2005). *Fonction publique internationale. Organisations mondiales et européennes*. CNRS Éditions. <https://doi.org/10.4000/books.editions-cnrs.8866>
- de Seynes, P. (1972). Prospects for a Future Whole World. *International Organization*, 26(1), 1-17. <http://www.jstor.org/stable/2705951>
- de Seynes, P. (1977). The "futures" debate in the United Nations. *CEPAL Review*, 3, 7-20. <https://doi.org/10.18356/553d8279-en>
- Stokke, O. (2009). *The UN and Development: From Aid to Cooperation*. Indiana University Press.
- Urban, A. (2006). Les États-Unis et l'ONU dans les années 1950. *Relations internationales*, 127, 47-52. <https://doi.org/10.3917/ri.127.0047>

Consignes aux auteurs

Tout article soumis au Comité de rédaction (CR) de la *Revue internationale des études du développement* doit présenter un caractère scientifique relatif aux questions de développement et des conclusions originales.

Les articles retenus par la revue, rédigés en français, anglais ou espagnol, s'intéressent aux acteurs et aux processus socio-économiques, analysent les dynamiques de rapports de forces et d'asymétries de pouvoir, soulignent la complexité des relations et des actions, mettent en valeur des études empiriques et offrent un contrepoint aux littératures grises des institutions internationales.

Présentation du manuscrit

L'article doit correspondre aux consignes aux auteurs disponibles sur le carnet de recherches des publications de l'IEDES, c'est-à-dire ne pas dépasser les 45 000 signes, espaces et notes comprises – hors résumé et bibliographie.

Les notes sont insérées en bas de page. Les références bibliographiques sont :

1. signalées dans le texte, entre parenthèses (nom de l'auteur, année) ;
2. développées sous forme de liste alphabétique (limitée aux références citées dans le texte) en fin d'article.

Envoi à la rédaction

Les résumés pour les dossiers thématiques sont envoyés à :

revdev@univ-paris1.fr

Les articles Varia sont déposés sur :

editorialmanager.com/revueried

Le texte anonyme est adressé à la rédaction en version électronique (Word), accompagné, en français et en anglais, de : **1.** Titre **2.** Résumé (moins de 800 signes) **3.** 4 ou 5 mots-clés.

Sur un fichier joint, l'(les) auteur(s) indique(nt) ses (leurs) coordonnées complètes : mail, téléphone, adresse postale, rattachement institutionnel, fonction, discipline.

L'(les) auteur(s) s'assure(nt) que son(leur) texte ne permet pas de le(les) reconnaître à la lecture et que le fichier ne comprend pas de signature électronique.

Le manuscrit respecte la hiérarchie des titres et l'ordre de présentation prévus sur le site Internet de la revue :

- les illustrations sont libres de droit et leurs sources sont précisées ;
- les tableaux peuvent être insérés dans Word directement ou seront fournis séparément pour tout autre logiciel utilisé ;
- les graphiques, cartes et photographies sont fournis séparément (jpeg, tif, png, 300 dpi minimum).

Conditions de publication

Le manuscrit complet est soumis anonymement à une lecture-filtre du comité de rédaction qui juge de l'opportunité de le transmettre (toujours de façon anonyme) au comité de lecture, composé de deux membres, dont un au moins est extérieur à la revue. La décision de publication est prise par le CR.

La rédaction informe l'auteur de cette décision selon 3 possibilités : **1.** Accepté sous réserve de modifications validées par le CR **2.** Soumission d'une nouvelle version devant repasser devant le comité de lecture **3.** Refusé.

L'acceptation d'un article n'implique aucun engagement quant à la date de parution, la programmation des numéros de la revue étant arrêtée longtemps à l'avance. Seuls sont susceptibles de paraître des articles qui n'ont pas fait l'objet d'une publication par ailleurs ni de soumission à d'autres revues. Les documents de travail, les documents publiés en ligne et les traductions non substantiellement modifiées n'ont pas vocation à intégrer la revue de l'IEDES.

Internet

- <https://iedes.pantheonsorbonne.fr/publications-0>
- www.iedespubli.hypotheses.org
- **OpenEdition Journals à partir de 2017**
- **Cairn.info de 2003 à 2016**
- **Persee.fr de 1960 à 2006**
- **Jstor.org à partir de 1960**

Appel à contributions

RUBRIQUE : FIGURES DU DÉVELOPPEMENT

La rubrique « Figures du développement » se veut une manière de témoigner du développement et des transformations du monde à travers la présentation de trajectoires ou de fragments de parcours singuliers. Les Figures ont vocation à décloisonner l'idée de « développement » pour embrasser, de manière critique et pluridisciplinaire, un univers vaste de productions institutionnelles et de réalités sociales qui lui sont liées. En ce sens, les Figures souhaitent aussi bien reconstruire des cheminements d'acteurs ou d'institutions du développement que mettre en exergue les trajectoires d'anonymes à même de refléter les bouleversements que l'impératif de « développement » induit.

Les Figures présentent des personnalités institutionnelles, militantes, politiques, intellectuelles, des acteurs du développement dont le parcours participe ou s'articule à des bouleversements sociaux majeurs, mais aussi des trajectoires anonymes de travailleurs et travailleuses, paysan-n-e-s, cadres, fonctionnaires, hommes et femmes, généralement privées de voix publique.

Les Figures peuvent également présenter des trajectoires organisationnelles, institutionnelles ou culturelles : parcours d'organismes internationaux, d'associations humanitaires et de coopération, de publications spécialisées, ou encore suivre l'évolution des usages de notions et de références intellectuelles attachées au développement.

Les « Figures du Développement » peuvent être associées aux dossiers thématiques de la revue, afin d'en éclairer un aspect particulier et original, sans toutefois que cette correspondance soit systématique. Elles répondent aux consignes stipulées pour les articles : le texte comprendra 40 000 signes maximum, espaces comprises, hors résumés, mots-clés et bibliographie.

Les sources peuvent relever de divers matériaux. Les sources orales (entretiens, histoires de vie, témoignages) sont privilégiées, mais ne couvrent pas l'ensemble des possibilités. Les sources écrites (surtout s'il s'agit d'une institution, d'un concept du développement, ou encore d'un personnage qui n'est pas ou plus accessible), de même que le recours à l'image, aux photographies, dessins et caricatures seront accueillis favorablement et pourront être mis en ligne sur le site Hypothèses de la revue, sous réserve de qualité adéquate.

Si la forme est plus flexible que celle d'un article scientifique, le texte doit cependant comporter une présentation générale et être structuré en sous-parties aux titres problématisés, de manière à orienter le lecteur dans les différents aspects du témoignage rapporté.

Il est demandé aux auteurs de soumettre une proposition d'une page en format Word, décrivant la Figure, la matière mobilisée, l'angle privilégié, le rapport avec la problématique du développement, à l'adresse : revdev@univ-paris1.fr.

Numéros parus et à paraître

Revue internationale des études du développement

- 2025**
- n° 259 **Résilience des communs à l'heure de l'anthropocène**
Jordie Blanc Ansari, Cecilia Rodrigues, Elaine Moreira, Mohamed Mahdi
- n° 258 **Politiques de Backlash et développement durable en Amérique latine**
Carla Tomazini, Catia Grisa, Jean-François Le Coq
- n° 257 **Risques, protections et dérèglement climatique**
Hamidou Diallo, Elsa Gautrain, Karine Marazyan
- 2024**
- n° 256 **Archives du développement**
Camille Al-Dabaghy, Yasmina Aziki, Quentin Deforge
- n° 255 **Paysanneries et conflits violents**
Aymar Nyenyezi Bisoka, Mahamadou Bassirou Tangara, Zakaria Soré, Gillian Mathys
- n° 254 **Financer les transitions agricoles et alimentaires**
François Doligez, Mamadou Goïta, Gifty Narh, Marc Mees
- 2023**
- n° 253 **Questionner les Objectifs de développement durable**
Stéphanie Maltais, Jade St-Georges, Geneviève Laroché, Mohamed Lamine Doumbouya
- n° 252 **Décentrer l'analyse des relations afro-chinoises**
Thierry Pairault, Folashadé Soulé, Hang Zhou
- n° 251 **Pétropolitiques aux Suds**
Fatiha Talahite, Brenda Rousset Yépez, Irène Laourari
- 2022**
- n° 250 **People, problems, processes**
- n° 249 **L'éthique de l'or**
Sylvie Capitant, Muriel Côte, Tongnoma Zongo
- n° 248 **Les modèles voyageurs : une ingénierie sociale du développement**
Jean-Pierre Olivier de Sardan, Ilka Vari-Lavoisier
- 2021**
- n° 247 **La santé : nouveaux défis pour le développement**
Hamidou Niangaly, Valéry Ridde, Josselin Thuilliez
- n° 246 **Les domesticités dans les pays du Sud**
Alizée Delpierre, Hélène Malarmey, Lorena Poblete
- n° 245 **L'entrepreneuriat en Afrique**
Quentin Chapus, Jean-Philippe Berrou, Yvette Onibon Doubogan
- 2020**
- n° 244 **Varia**
- n° 243 **Foncier et conflits violents en Afrique**
Jean-Pierre Chauveau, Jacobo Grajales, Éric Léonard
- n° 242 **Care, inégalités et politiques aux Suds**
Natacha Borgeaud-Garciandía, Helena Hirata, Nadya Guimarães
- n° 241 **L'aide internationale au développement. Acteurs, normes, pratiques**
Anne Le Naëlou, Elisabeth Hofmann, Larissa Kojoué
- 2019**
- n° 240 **Commerce équitable : entre amplification et instrumentalisation**
Aurélié Carimentrand, Émilie Sarrazin, Zina Cáceres Benavides

L'IEDES

L'INSTITUT D'ÉTUDES DU DÉVELOPPEMENT DE LA SORBONNE

L'Institut d'études du développement de la Sorbonne (IEDES) a été créé en 1957, avec la vocation d'être, en France, le lieu de rencontre et d'impulsion des études sur le développement. Devenu en 1969 une composante de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, il porte depuis 2005 la mention nationale de master « Études du développement ».

En un demi-siècle, la notion de développement a profondément évolué. Du fait du contexte historique, tout d'abord : les décolonisations, la fin de la bipolarisation Est-Ouest, l'hétérogénéité croissante des pays du Sud, l'ajustement économique et le mouvement de mondialisation, mais aussi une montée en puissance d'initiatives locales exprimant de nouveaux rapports au politique et des aspirations démocratiques ne cessant de bouleverser la donne. La façon de voir le changement s'est elle aussi transformée, tant dans les milieux académiques que dans les institutions d'aide et de coopération : de nouveaux acteurs interviennent (les ONG, la « société civile » les acteurs de l'économie sociale et solidaire et les entreprises, à travers leurs activités de RSE). Des thèmes s'éclipsent (l'échange inégal, la planification, etc.), remplacés par d'autres (l'économie informelle, la pauvreté, la « bonne gouvernance », le développement durable, etc.). En mutation permanente, la question du développement polarise les enjeux majeurs du siècle à venir : les tensions politiques et géopolitiques (émergence de nouvelles puissances, flux des capitaux et mouvements de populations, espaces nationaux, territorialités et réseaux), la possibilité d'une croissance « soutenable » à l'échelle mondiale, l'harmonie problématique entre efficacité économique, progrès social et environnement.

La vocation de l'IEDES est triple : former des spécialistes de haut niveau avec six parcours et un rattachement à trois Écoles doctorales, mener des recherches en sciences sociales au sein de l'unité mixte de recherche « Développement et sociétés » (UMR D&S – Institut de recherche pour le développement et université Paris 1 Panthéon-Sorbonne), publier les travaux les plus novateurs, notamment à travers la *Revue internationale des études du développement*. Au-delà des thématiques et des terrains singuliers, la particularité de l'approche préconisée par l'Institut et l'UMR D&S réside dans la volonté de penser la complexité des processus de croissance économique et de changement social et culturel induits par la mondialisation afin d'en décrypter les effets sur des territoires et des populations qui échappent à l'attention dominante.

L'IEDES fait appel à un large éventail de spécialistes universitaires, chercheurs et praticiens, acteurs du développement, et s'insère dans des réseaux internationaux qui alimentent la discussion, la production et la diffusion des connaissances scientifiques sur le sujet.



ÉDITIONS DE LA SORBONNE
UNIVERSITÉ PARIS 1 PANTHÉON-SORBONNE

Revue internationale des études du développement

FORMULAIRE DE COMMANDE / ORDER FORM

À RETOURNER / *TO BE RETURNED*

PAR VOIE POSTALE / *BY POST*

RIED

OPPER SERVICES

CS 60003

31242 L'Union Cedex – France

PAR MAIL / *BY EMAIL*

abonnement@ried.editionsdelasorbonne.fr

ABONNEMENT – 3 numéros SUBSCRIPTION – 3 Issues			
	France et UE / <i>France & EU</i>	Hors UE / <i>Out of EU</i>	Prix / <i>Price</i>
Particulier / <i>Individual</i>	60 €	60 €	
Institution / <i>Organization</i>	100 €	120 €	
Étudiant – sur justificatif / <i>Student – upon justification</i>	40 €	40 €	
Commande au numéro (20 €), précisez le numéro			
		Total	

Frais de port inclus / *Shipping fees included*

Votre abonnement démarre avec le prochain numéro à paraître / Your subscription starts with the next issue

Nom
/ *Last Name*

Prénom
/ *First Name*

Institution
/ *Organization*

Adresse
/ *Address*

Pays
/ *Country*

Courriel / *Email*

Téléphone
/ *Phone*

Adresse de
livraison
(si différente)
/ *Shipping
address if
different*

VEUILLEZ LIBELLER VOTRE TITRE DE PAIEMENT À L'ORDRE DE / *PAYABLE TO* : OPFER SERVICES

PAIEMENT PAR VIREMENT / *PAYMENT BY BANK TRANSFER* :

IBAN : FR76 3006 6108 9900 0104 9120 888 ; BIC : CMCIFRPP

Merci de préciser « RIED Numéro de Facture » dans l'intitulé du virement.

