



CENTRO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

DOSSIÊ #2 | ANO 17 | OUTUBRO 2018

IS THE WORLD READY FOR COOPERATIVE MULTIPOLARITY?

Embaixador Antonio de Aguiar Patriota

Globalização na Encruzilhada

Embaixador Benoni Belli

Anotações sobre o Futuro do Multilateralismo

Embaixador Gelson Fonseca Jr.

Climbing the Global Digital Ladder, Latin America's Inescapable Trial

Alfredo da Gama e Abreu Valladão

Revolução elétrica: um cenário possível para a mobilidade no Brasil?

Clarissa Lins

Geo-economics: Past, Present, and Future

Braz Baracuhy

#2

DOSSIÊ

CEBRI DOSSIÊ

O CEBRI Dossiê é uma compilação de artigos produzidos por membros do Conselho Curador, *senior fellows* e convidados do CEBRI. A publicação contribui com a missão da instituição de incentivar o debate sobre relações internacionais e, assim, servir à formação de opinião e à formulação de políticas públicas.

Editora executiva
Julia Dias Leite

Coordenação editorial
Luciana Gama Muniz
Suzana Green Haddad

Apoio editorial
Renata H. Dalaqua

Revisão técnica
Carlos Arthur Ortenblad Jr.

Diagramação
Thais Barbosa

Projeto gráfico
Presto Design

Centro Brasileiro de Relações Internacionais (org.)
CEBRI Dossiê

Volume 2, Ano 17
Rio de Janeiro: CEBRI - Outubro, 2018.

1. Multilateralismo; 2. Brasil; 3. Relações Internacionais;
4. Globalização

As opiniões externadas nessa publicação são de exclusiva
responsabilidade de seus autores.



CENTRO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

DOSSIÊ #2 | ANO 17 | OUTUBRO 2018

IS THE WORLD READY FOR COOPERATIVE MULTIPOLARITY?

Embaixador Antonio de Aguiar Patriota

8

Globalização na Encruzilhada

Embaixador Benoni Belli

20

Anotações sobre o Futuro do Multilateralismo

Embaixador Gelson Fonseca Jr.

26

Climbing the Global Digital Ladder, Latin America's Inescapable Trial

Alfredo da Gama e Abreu Valladão

40

Revolução elétrica: um cenário possível para a mobilidade no Brasil?

Clarissa Lins

51

Geo-economics: Past, Present, and Future

Braz Baracuhy

61



O Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) é um *think tank* independente, que contribui para a construção da agenda internacional do Brasil. Há vinte anos, a instituição se dedica à promoção do debate plural e propositivo sobre o cenário internacional e a política externa brasileira.

O CEBRI prioriza em seus trabalhos temáticas de maior potencial para alavancar a inserção internacional do país à economia global, propondo soluções pragmáticas na formulação de políticas públicas.

É uma instituição sem fins lucrativos, com sede no Rio de Janeiro e reconhecida internacionalmente. Hoje, reúne cerca de 100 associados, que representam múltiplos interesses e segmentos econômicos e mobiliza uma rede de profissionais e organizações no mundo todo. Além disso, conta com um Conselho Curador atuante e formado por figuras proeminentes na sociedade brasileira.

PENSAR
DIALOGAR
DISSEMINAR
INFLUENCIAR

#2 *Think tank* do Brasil

#3 *Think tank* da América Latina

*Ranking Think Tanks and Civil Societies
Program da Universidade da Pensilvânia*

Fundado em 1952, o BNDES é o principal financiador de longo prazo da economia brasileira, função desempenhada por meio de operações de crédito e de mercado de capitais. Seu papel é priorizar o investimento para ajudar a ampliar a capacidade produtiva, modernizar as empresas e melhorar a eficiência da infraestrutura, gerando empregos e potencializando o crescimento de longo prazo. Com isso, espera-se contribuir para o desenvolvimento da economia brasileira, entendido como a transformação de uma determinada realidade com crescimento de renda por habitante, melhoria da distribuição de renda, redução das desigualdades e elevação dos padrões de vida da população, de forma sustentável.

Sua principal prioridade são os investimentos intensivos em externalidades, que geram impactos positivos nas dimensões econômica, social e ambiental. A infraestrutura, com destaque recente para a energia de fontes renováveis, é um setor que historicamente está entre os mais importantes da atuação do banco. De maneira parecida, o apoio à inserção da estrutura produtiva brasileira na economia global é um desafio que, com mais relevância nas últimas três décadas, o BNDES tem ajudado as empresas brasileiras a enfrentar.

O BNDES considera a parceria com o CEBRI importante para avaliar os rumos tomados e propor novos caminhos.



CARTA AO LEITOR

Caros leitores,

É com prazer que publicamos nova edição do CEBRI Dossiê, uma seleção de artigos sobre relações internacionais, produzidos por membros do Conselho Curador, *Senior Fellows* e convidados do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI).

O primeiro artigo que apresentamos é *"Is the world ready for cooperative multipolarity?"*, de autoria do Embaixador Antonio de Aguiar Patriota. A partir de uma análise histórica e de teorias das relações internacionais, Patriota descreve o contexto geopolítico atual, e expõe as oportunidades de cooperação em um mundo multipolar, bem como os desafios compartilhados pela comunidade internacional no século XXI.

Em seguida, trazemos a análise do Embaixador Benoni Belli sobre a guinada populista em várias regiões do mundo e as alternativas para um mundo equilibrado e uma economia global inclusiva. Intitulado "Globalização na Encruzilhada", o artigo reflete sobre as origens históricas do populismo e da globalização e propõe, sob a perspectiva do Brasil, um futuro em que a globalização inclua desenvolvimento e inclusão social.

Em "Anotações sobre o Futuro do Multilateralismo", o Embaixador Gelson Fonseca Jr. nos oferece uma análise do multilateralismo, desde os momentos de otimismo em relação ao seu futuro quando da assinatura da Carta da ONU e do fim da Guerra Fria até os dias de hoje. O artigo explora questões atuais, como as causas da frustração diante da falta de efetividade das instituições multilaterais e a volta do nacionalismo em algumas regiões. O autor conclui seu artigo com uma defesa da vocação multilateral do Brasil, destacando a congruência entre a defesa do interesse nacional e o tratamento multilateral dos problemas globais.

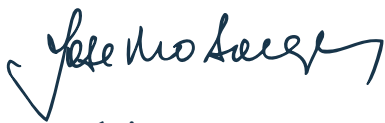
O quarto artigo que oferecemos é *"Climbing the Global Digital Ladder, Latin America's Inescapable Trial"* de Alfredo da Gama e Abreu Valladolid. A transição disruptiva do modelo econômico industrial atual para uma economia digital do século XXI é um desafio para os países da América Latina. Valladolid enfatiza a urgência de adaptação da economia e da sociedade para os princípios da nova economia digital: sociedades e processos de produção abertos, competitivos e permanentemente inovadores e adaptáveis, evitando-se assim um longo período de estagnação econômica e social.

Clarissa Lins, em “Revolução elétrica: um cenário possível para a mobilidade no Brasil?”, apresenta as perspectivas para a introdução mundial de veículos elétricos e as adaptações necessárias que países devem realizar. Além da análise mercadológica e de um aumento na oferta da frota, fazem-se necessárias mudanças de regulação, disponibilidade de postos de recarga e adaptação do setor elétrico de um modo geral.

Finalizando, disponibilizamos o texto “*Geo-economics: Past, Present, and Future*”, de autoria de Braz Baracuhy. Trata-se de uma perspectiva panorâmica da geoeconomia e de suas características atuais. O artigo coloca em contexto estratégico e histórico mais amplo, o vínculo entre a geopolítica e a economia global, destacando os principais temas geoeconômicos e questões específicas como a Nova Rota da Seda da China e a competição geoeconômica entre EUA e China.

Esses seis artigos oferecem uma análise profunda sobre os desafios internacionais contemporâneos neste início de século XXI. Esperamos que as ideias aqui apresentadas contribuam para um conhecimento e compreensão cada vez maior das relações internacionais para nossos leitores.

Desejamos uma excelente leitura.



José Pio Borges

Presidente do Conselho Curador do CEBRI



Julia Dias Leite

Diretora Executiva do CEBRI

Is the world ready for cooperative multipolarity?



Embaixador Antonio de Aguiar Patriota

Embaixador do Brasil na Itália, já atuou como Ministro das Relações Exteriores e Embaixador do Brasil nos Estados Unidos.

It is impossible to engage in a conversation about the geopolitical changes the world is currently undergoing without stumbling on the idea of multipolarity. Beyond the fascination exerted by topics such as a rising China, Europe after Brexit, the Arab Spring, BRICS or the relative decline of the United States, the XXI Century has ushered in a renewed appetite for discussions on the international configuration of power. As a transition seems to be happening before our very eyes, geopolitical commentary has become a growth industry. If indeed the world is entering a multipolar era, what insights can we draw from international relations theory? What are the relevant lessons of history? What is the specificity of our situation? How can we work together to ensure multipolarity becomes a vehicle for sustainable development and durable peace? To start examining these questions we need an inclusive, multipolar debate. The following thoughts are presented in this spirit.

ARE WE ALREADY LIVING IN A MULTIPOLAR WORLD?

Multipolarity has come to figure prominently in the everyday vocabulary of diplomats and world leaders. The first BRIC Summit in June 2009 expressed support for “a more democratic and just multipolar world order”. Successive BRICS communiqués have continued to strike this chord, as have declarations by the Non-Aligned Movement. In 2010, then-US Secretary of State Hillary Clinton observed, during an official visit to New Zealand, that “we see a shifting of power to a more multipolar world as opposed to the Cold War model of a bipolar world”. Then-UN Secretary General Ban Ki Moon stated at Stanford University in 2013 that we have begun to “move increasingly and irreversibly to a multipolar world”. Russian Foreign Minister, Sergei Lavrov, declared at the second annual Russia-China Conference (2016), that “international relations have entered into a conceptually new historical stage that consists in the emergence of a multipolar world order and reflects the strengthening of new centers of economic development and power”.

While these manifestations reveal a general acceptance of the notion that multipolarity has become an inescapable concept to understand contemporary international dynamics, there seems to be less agreement on how inevitable or irreversible the transition to multipolarity really is. In fact, some of the declarations above signal a reluctance to acknowledge the complete disappearance of unipolarity. This is the underlying message in Hillary Clinton's choice of words when she speaks of a "more multipolar world". It would be safe to assume that a much stronger resistance to forego unipolarity permeates slogans that vow to "make America great again". Sergei Lavrov, in turn, speaks of an inability on the part of some to recognize that today "a unipolar world order is untenable". Could it be that we are experiencing a certain overlap of uni and multipolar realities?

No doubt the US will remain a formidable world power for the foreseeable future. In military terms, the US is likely to remain number one for decades, even as China takes on the leading economic position. Other major developed economies will continue to wield significant influence worldwide. In other words, the established powers are not to be written off as submerging powers. China and Russia, although sometimes described as emerging powers, already enjoy great power status as permanent members of the United Nations Security Council. An additional group of nations, often referred to as rising powers, are acquiring global outreach, influence and new diplomatic capabilities: Brazil, India and South Africa are cases in point. Their role in shaping international agendas through multilateral frameworks cannot be underestimated, as recent negotiations on sustainable development and climate change indicate.

A GLIMPSE AT INTERNATIONAL RELATIONS THEORY AND THE LESSONS OF HISTORY

Before we consider the specificity of our geopolitical context, it is worth looking at some theoretical insights and historic precedents most relevant to our situation. To begin with, it is interesting to note that there is no consensus when it comes to the debate on whether multipolarity is more inherently unstable than bipolarity or unipolarity. At the height of the Cold War, Kenneth Waltz presented one set of arguments upholding the "Stability of the Bipolar World". Karl Deutsch and David Singer argued in favor of the greater stability of multipolarity in an article also published in 1964, entitled "Multipolar Systems and International Stability".

More recently, and from a different angle, Amitav Acharya in "The End of the American World Order" dismisses the fears – attributed to some scholars in the West – associated with the end of a unipolar US hegemony. Simon Reich and Richard Ned Lebow in their 2014 book "Goodbye Hegemony", also question the belief - by both realist and liberal US academics - that a global system without a hegemon would become unstable and more war prone.

A distinction could perhaps be made between two unipolar attitudes: one that is favorably inclined towards multilateralism, the other more blatantly unilateralist. George H.W. Bush might represent the first, and his son George W. Bush the second. Acharya notes with irony that the

neo-conservative world view typical of the latter may have hastened the end of the unipolar moment by pushing for an aggressive Pax Americana that viewed the unilateral resort to use of military force as a natural US prerogative.

Another set of differentiations worth looking at pertain to the durability of orders and power configurations, the role of hegemonic wars and types of transitions. The Westphalian system dating to 1648 has organized world politics on the basis of relations among sovereign states for more than three and a half centuries, as successive world orders and configurations of power came and went - frequently in the aftermath of hegemonic wars. Robert Gilpin's thirty year old study on "War and Change in World Politics" remains an important reference on these questions, having given rise to a recent set of essays by a group of American scholars and edited by John Ikenberry under the title "Power, Order and Change". This compilation can be a useful guide to current perceptions among US specialists.

As emerges from these texts, changes in world order and in the distribution of power have taken place, to this day, without impacting on the essence of the Westphalian paradigm. At the same time, nuclear weapons and the specter of mutually assured destruction set the stage for transitions which do not necessarily involve wars. Indeed, in spite of the destructive proxy conflicts, which penalized several developing countries during the Cold War, the transition from bipolarity to unipolarity - after the fall of the Berlin Wall - did not involve a large-scale hegemonic war and took place within a world order continuum (the most notable institutional adjustment was the replacement of the Soviet Union by the Russian Federation as permanent member of the UN Security Council in 1992).

The current transition towards multipolarity is perhaps of a more structural nature. In terms of governance, it has already entailed the incorporation of the BRICS, among others, into the G20 informal group of leading economies. Although agreement has yet to be reached on an expansion of the membership of the UN Security Council, a consensus has existed since the end of the Cold War that its composition is not sufficiently representative of contemporary geopolitical realities. At the same time it is possible to argue that such adjustments to multipolarity - some already happening, others yet to take place - will not necessarily involve a challenge to the prevailing world order as shaped over the past seventy years, with the UN Charter and the Bretton Woods institutions at its core. The so called "American led world order" is in fact likely to survive the end of the unipolar moment and seems well suited to form the basis for a new multipolar order.

It is incorrect to imply that the rising powers intend to create a new or different world order. Visibly, for the majority of the international community - rising powers included - the real issue is one of compliance by all with existing rules, without unilateralism, and with expanded opportunity for participation in decision-taking. In this respect, Marcos Tourinho presents an interesting view of the current world order. He considers that "the universal international society is a fundamentally synergetic society, since neither from an institutional or normative point of view was it shaped by Western powers alone". According to this view "parties have consistently found effective strategies to participate in international rulemaking by regulating the behavior of the most powerful and enhancing their own position in the hierarchy".

From this viewpoint it is possible to affirm that the contemporary world order, rather than being “American led” already reflects a plurality of influences and is not single-handedly led by anyone. Clearly, rising powers are more attached to it than those who might feel nostalgia for unipolar unilateralism. If we are to believe, as suggested by John Ikenberry, that “world orders do not just rise and decline, they also evolve” it is fair to conclude, as he does, that the forces of democracy and modernity can push and pull history in new, more cooperative, directions.



Historically, several situations provide lessons or insights for a world in transition such as ours. Two centuries ago a unipolar period came to an end and gave rise to a multipolarity of sorts, after the defeat of the Napoleonic army by the combined strength of Russia, Great Britain, Austria and Prussia. At the Vienna Congress a diplomatic effort aimed at reorganizing the European geopolitical landscape can be said to have brought about several decades of relative stability based on new forms of cooperation. The Concert of Europe was the precursor of the high level conferences to which world leaders and diplomats became accustomed. The Holy Alliance represented a pioneer exercise in preserving peace. Equally noteworthy was the fact that France, although defeated in the battlefield, was not subjected to humiliating treatment by the victors.

It was clear from the outset that the objective of thwarting a return to unipolarity constituted a strong unifying factor among the victorious powers, as they engaged in groundbreaking forms of cooperation in the aftermath of Napoleon. Still, the experiment involved a narrow thematic scope and limited inclusiveness - even within a non-universal, European context. The exclusion of the Ottoman Empire from the negotiating table, for example, sowed the seeds of the Crimean War, which marked the beginning of the prelude to the Great War of 1914-1918. It must also be recognized that cooperation was placed - more often than not - at the service of repression of political dissent and nationalist popular uprisings. In other words, multipolarity can be reactionary rather than progressive; hegemonic rather than democratic.

The Versailles Treaty was notoriously less successful than the Vienna settlements in advancing stability, the most obvious reason being the punitive treatment accorded to a defeated Germany. By contrast, the agreements emerging from World War II provided a new example of magnanimity towards the defeated.

Notwithstanding the hierarchical design of the Security Council established in the UN Charter, the Chapter VII provisions limiting the use of force required self-restraint on the part of the victorious powers, and can be described as a step forward for international relations. It appears thus that a learning process is possible, within a power sharing system such as the one that came into being after the Allied victory in 1945 (manifestly, the strategic choices made in the 1990's, that led to NATO expansion after the demise of the Soviet Union and the end of the Warsaw Pact did not draw inspiration from this logic).

A new type of threat from a non-State source tragically made its appearance on the geopolitical scene with the terrorist attacks on the World Trade Center in 2001. This threat metastasized

into a non-state movement seeking to impose its rule over large swaths of territory in Iraq and Syria, following the instability that resulted from the military intervention against Saddam Hussein in 2003. As described by Henry Kissinger in the Wall Street Journal, the geopolitical pattern in the region is now in “a shambles”, with several states facing serious threats to their sovereignty. This “unrelenting foe of established order”, has come to represent a historically unprecedented challenge to the Westphalian paradigm itself, as elaborated by Kissinger in his book “World Order”.

The declaration of a “war on terror” after the September 11th attacks inaugurated a new chapter in international relations fraught with unintended consequences. Rather than being defeated or curtailed by the most powerful military in history, terrorism assumed more radical features and expanded geographically.

We thus arrive at the latest transition, which seems to have been accelerated by a transgression of the established rules on the use of force, deliberately undertaken by the very power who was the alleged custodian of the prevailing order. The specificity of this new situation seems to defy our existing vocabulary as it includes elements of unipolarity and multipolarity, and combines more traditional forms of geopolitical tension with a new threat to the very system within which world orders have evolved since 1648.

WHAT ARE THE SPECIFICITIES OF XXI CENTURY MULTIPOLARITY?

In certain respects the transition underway should not lead to an unqualified belief in the diminished relevance of material capabilities, economic or military. Traditional forms of competition for hegemonic influence, through arms build-ups and the search for territorial advantage, will continue to shape rivalries at the regional and global levels. In parallel, the strategic constraint on all-out war created by nuclear weapons will now be compounded by the proven limitations of military power to combat terrorism.

One of the most original features of the new configuration of power is the unprecedented fact that a non-European, non-Western power will assume the position of leading world economy during the decades ahead. China’s economic growth is destined to translate into increased diplomatic influence. The same will apply to other regional powers from the South as they enhance their global outreach, admittedly in non linear ways. A resurgent Russia will still continue to wield considerable military might. A highly developed Europe may find a renewed sense of cohesion with Germany at its center. Japan will be faced with new strategic dilemmas, whether the US-China relationship becomes more cooperative, or adversarial. How the United States responds to a new situation of relative loss of influence will be of major relevance to the rest of the international community: the Obama legacy with respect to Iran or Cuba point in one direction; the “exceptionalist” mindset still prevalent among many in the US in another.

It is not clear whether this new environment amplifies the space for multilateralism, diplomacy and cooperation. But a number of characteristics that were absent from previous transitions,

unique to the early XXI Century, create a distinct framework for opportunity - alongside and beyond the obvious pitfalls. Certain factors, that were not present at other turning points can play - and indeed are already playing - a unifying role.

An important cross-cutting aspect is the higher degree of global interconnectedness among governments, economies and societies through, trade, investment, telecommunications, the media and people-to-people contacts. The flip side of this coin is the fact that this increase in connectivity may also be placed at the service of destabilizing agendas.

Among the most notable unifying elements is the challenge posed by global warming and climate change. This is a situation that, for the first time in human history, forces the community of nations to confront the stark reality that there will be no salvation without cooperation. It affects countries large and small independently of their level of development, and cannot be mitigated without the active engagement of the largest emitters. As the resolution that adopted the Paris Agreement in December 2015 acknowledges, “climate change represents an urgent and potentially irreversible threat to human societies and the planet and thus requires the widest possible cooperation by all countries”.

Violent extremism conducive to terrorism is increasingly perceived as a global threat requiring comprehensive, coordinated international efforts. The failure of the so called “war on terror” has gradually given way to a heightened awareness of the need for harmonized, multilaterally agreed approaches to curtail the phenomenon. A recent UN report on the subject was particularly direct when it stated that “we must take action now to save succeeding generations”.

The Ebola outbreak in 2014, which caused thousands of preventable deaths, has demonstrated that the world is ill-prepared to address the threat posed by epidemics. Although not a new threat in itself, the potentially devastating social and economic effects of health crises in an age of unprecedented human mobility has increased the level of international alert. The world drug problem is now considered a “common and shared responsibility”, as nations at different points in the production and consumption chain acknowledge the unsatisfactory results of the “war on drugs” and seek more effective solutions through multilaterally concerted efforts.

Moreover, it is possible to affirm that civil society is assuming an increasingly important role in influencing international debates and agendas, in contrast with previous eras or transitions. To a certain degree, the appearance on the world stage of a myriad of non governmental organizations promoting causes which range from gender equality to disarmament and non-proliferation represent a historical evolution that cannot be ignored.

Differently from the XIX Century’s euro-centric multipolar experiment, a XXI Century multipolar world order will be universal in scope. In other respects, however, the two periods may yet come to share certain similarities.

It is not unlikely that the new multipolar world order will give rise to coordinated attempts at thwarting a return to a unipolar hegemony. It is conceivable that rivalry and competition

involving the main military powers will degenerate into increased tensions that could lead to widespread instability and even war. It is also possible to imagine other bleak, XXI Century-specific scenarios involving the possession of weapons of mass destruction by non-state actors. The pressures resulting from large groups of refugees fleeing conflict and of migrants searching for economic opportunity represent new challenges with unpredictable domestic and international repercussions.

ARE WE DEALING CONSTRUCTIVELY WITH THE NEW SITUATION?

These imaginable and other as yet unimagined pitfalls could be avoided or circumvented in the presence of enlightened leadership and effective diplomacy. And there are reasons to draw encouragement from some of the responses to shared challenges that are already being articulated - both as regards multilateral governance structures, and with respect to the challenges themselves.

International governance mechanisms have begun to incorporate a larger number of participants, as they adapt to a multipolar context. One of the first examples of this trend was the disappearance of the “Quad” group, composed of the US, the EU, Japan and Canada, from the GATT/WTO negotiating praxis. Since the Cancun Ministerial conference in 2013, developing countries with a special stake in negotiations on agriculture started making their way into the inner decision making circles of the WTO, with India and Brazil often taking the lead. The informal group of larger economies, known as the G7 (and then G8 as it temporarily reached out to Russia) was enlarged, in the wake of the 2008 economic crisis, due to the perception - among its founders - that the group should include other players, including in particular the BRICS. Quota reform at the IMF and World Bank is starting to redress the asymmetries in voting rights at the International Financial Institutions (IFIs), bringing these more in line with the real economic weight of member states.

Within the United Nations system small steps are being taken to respond to a widespread demand for greater inclusiveness. The procedures for the selection of a new Secretary-General now contemplate public hearings with the official candidates and include the possibility of participation of civil society. Following a recommendation by the Rio+20 Conference, the membership of the Governing Council of the United Nations Environment Programme became universal. The High Level Plenary of the UN General Assembly on Migration and Refugees incorporated the International Organization for Migration into the UN family - a development that many hope will help to improve international coordination in response to the plight of migrants worldwide.

But the picture is not an entirely encouraging one, with many anachronistic institutional arrangements still in place, in spite of the pressure for change. The IFI's continue to be headed by nationals of developed countries. Key positions in the UN Secretariat tend to be monopolized by the five permanent members of the Security Council. The unchanged composition of the Security Council itself reveals an incapacity on the part of the Organization to adapt to the geopolitical realities of the new Century. When the membership of the UN doubled from the original 51 signatories of the Charter in 1945 to approximately 100 members in the early 1960s, the Council's composition was increased from 11 to 15 - all new seats being in the non-

permanent category. Today the UN has 193 members, a majority of which favor an expansion in the permanent and non-permanent category. As Bruce Jones from the Brookings Institution sustains in a recent paper, the Organization needs to more directly engage a wider set of states in the promotion of international peace and security and re-position itself for the new realities of geopolitics.

On the substantive front, the record is also mixed, with an array of unresolved problems and a few brighter spots. On the positive side, 2015 was hailed as a good year for diplomacy and multilateralism, on account of the consensus reached on the 2030 Agenda for Sustainable Development, the adoption of the Paris Agreement on Climate Change and the successful negotiations on the Iranian nuclear file. These are not minor accomplishments and represent a victory for patient dialogue and persuasive diplomacy.

The 2030 Agenda for Sustainable Development is an innovative, transformative, universally applicable platform that seeks to combine economic growth with social progress and environmental awareness. With poverty eradication at its center, the Agenda is the most ambitious and comprehensive program of action ever adopted by the UN membership with its 17 goals and 169 targets. Development henceforth will be inextricably linked to sustainability.

The Paris Agreement under the Framework Convention on Climate Change - adopted in December 2015 - lays the ground for holding the increase in the global average temperature to well below 2 degrees Celsius above pre-industrial levels, and to pursue efforts to limit the temperature increase to 1.5 degrees. With all major emitters on board, the agreement proved the skeptics wrong, notwithstanding the technical complexity and political sensitivity of the matter.

Three recent reports brought to the attention of the UN membership the related topics of peace operations, post conflict peace building (or “sustaining peace” under the new terminology) and the role of women in the promotion of international peace and security. All three converged on the emphasis attributed to prevention; all three underlined the primacy of politics and diplomacy. The message was clear: military action should always be a measure of last resort, and carried out in full compliance with UN Charter provisions. This message can be seen as a polite rejection of the more militaristic and interventionist mindsets of the first years of the Century. The agreement reached by the P5+1 and Iran, with a view to ensuring that its nuclear capability is applied for peaceful purposes alone, should be appreciated through a similar logic. It stands as an example of a preventive measure obtained through effective diplomacy and political leadership on an issue of obvious relevance for world peace.

The Human Rights Council (HRC), which came into being as a result of a decision by the General Assembly meeting at summit level in 2005, created a more equitable framework for the promotion and protection of human rights through innovative mechanisms, such as the Universal Periodic Review (UPR) of all UN members’ policies and practices. It has also provided a venue for breaking new ground in responding to contemporary challenges, such as those related to the Edward Snowden revelations on mass surveillance, with the appointment of a Special Rapporteur on the Right to Privacy in the Digital Age. Another significant recent development

was the appointment of an independent expert on the protection against discrimination and violence based on sexual orientation and gender identity.

On the negative side a longer list could no doubt be drawn up, composed of the many unresolved international challenges with respect to which a constructive way forward is yet to be found. These are predominantly in the peace and security domain. A deadly fight for military advantage has been the hallmark of the tragic civil war in Syria, in spite of frequent admonitions to the effect that “there is no military solution to the conflict”. Neglect has supplanted active diplomacy in the search for a two state solution in the Israel-Palestine conflict. Iraq, Libya and Yemen face momentous threats to their sovereignty and territorial integrity. A defiant Taliban is a persistent source of instability in Afghanistan.

The absence of progress on the de-nuclearization of the Korean peninsula is a stark reminder of the threat posed by the proliferation of weapons of mass destruction. At the same time, the failure of the 2015 Review Conference of the Nuclear Non-Proliferation Treaty exposed the continuing reluctance of the nuclear weapon states to fulfill their commitments. The persistent deadlock regarding the establishment of a zone free of nuclear weapons and other weapons of mass destruction in the Middle East further highlights the limitations of the Treaty and its regime. The crisis in Ukraine reignited a level of animosity between Russia and the West reminiscent of the Cold War. In Africa, notwithstanding visible progress at sustaining peace in the western part of the continent, terrorism has spread across a large arc of instability along the Sahel, while efforts at stabilization in the Great Lakes region, in South Sudan and in the Central African Republic cannot be considered irreversible.

As Hugh White elaborates in “The China Choice” published in 2012, there are many ways in which the potential rivalry between the US and China could dangerously escalate, particularly along the maritime Asian fault lines. De-escalation will require dialogue, diplomacy and compromise, and the political vision capable of creating effective bilateral, regional and multilateral frameworks to reach the necessary understandings. Such frameworks need to be established with a sense of urgency. It is obvious that the peaceful evolution of the China-US relationship is of paramount significance for the consolidation of a new order of international cooperation.

On the counter-terrorism front, even if a number of initiatives have met with consensus at the UN, a common sense of purpose based on collectively agreed strategies has yet to emerge in specific situations. As growing attention is given to the protection of civilians in situations of conflict, divergences persist, in particular with regard to the use of force - whether by peacekeepers or others - with legitimate concerns being raised regarding the negative consequences thereof. Mistrust generated by the instability wrought by the NATO intervention in Libya – authorized under a “Responsibility to Protect” (R2P) mandate – has revived interest in the Brazilian proposals on “Responsibility while Protecting (RWP). It is ironic to note that the same Governments who are the most readily inclined to embrace military intervention for the protection of civilians in situations of conflict, do not necessarily demonstrate a corresponding humanitarian impulse, when it comes to welcoming civilians fleeing conflict at their borders.

Subjacent to these problems is the major strategic challenge which Bruce Jones describes as that of “de-conflicting great power tensions”. Tensions involving the three top military powers might be compounded by several imaginable situations that need not be enumerated. If the UN evolves into a more capable machinery, built on a wider political coalition in line with multipolarity, there may be a chance that the top military powers will be able to develop confidence in such a tool. It is difficult to see how this can happen, however, without the long overdue Security Council reform.

COOPERATIVE MULTIPOLARITY IS ACHIEVABLE

Former US National Security Advisor Zbigniew Brzezinski has spoken of the current geopolitical configuration as one without historic precedent, with none of the three top military powers in a position to assume a hegemonic role. In this respect Simon Reich and Richard Ned Lebow correctly point out that “ultimately, hegemony is difficult to reconcile with democracy”. It is undeniable that in the emerging multipolar configuration of power divergent agendas and world views will continue to collide and could well lead to open hostility and destructive competition. But it is also true that cooperative, and increasingly inclusive forms of interaction are happening every day on important, unifying issues, through multilateral arrangements which – although described as “American led” by some – in reality reflect an evolutionary path paved with the engaged participation of many nations large and small.

Cooperative multipolarity is therefore achievable and can be seen as the next, more democratic and just stage in the evolutionary path of the international system, which originated at Westphalia. Important achievements, brought about through the active leadership of the victors of World War II, provide a firm foundation for our future efforts. These include the ruling out of the use of military force, except in situations of self-defense or in accordance with specific multilateral authorization, respect for the universality of human rights, as well as compliance with a vast body of international law establishing rights and obligations in a wide range of topics - from trade, finance and social justice, to health, education and culture.

Of the three “pillars” that compose the triad of the UN’s field of activity – namely, development, human rights, peace and security – it is possible to affirm that a process of modernization and adaptation to new contemporary realities has been successfully advancing with respect to the first two. Such is the meaning of the universally applicable 2030 Agenda for Sustainable Development adopted in 2015; such is the sense of the Universal Periodic Review of the Human Rights Council created ten years ago.

In the peace and security realm, however, there is considerable room for improvement. But the situation is not hopeless. The militarism of the first years of the XXI Century has come to illustrate the limitations of the use of force to confront new challenges 15 posed by violent extremism conducive to terrorism, opening opportunities for cooperation on prevention. An effective combination of multilateral and bilateral diplomacy has produced constructive outcomes in dealing with thorny issues such as the Iranian nuclear file.

This of course is not sufficient. Multipolarity will not lead to a more stable, cooperative world in and of itself. Governance mechanisms must become more inclusive and democratic. The most powerful will have to give up the inclination to view themselves as “exceptional” in favor of a universal, humanistic proclivity capable of celebrating our common, and diverse, humanity. The rising democratic powers can exercise their growing diplomatic influence by helping to build bridges across ideological divides, and reducing the many gaps in communication and understanding that separate countries from different cultural traditions or at different stages of economic and social development, including on issues such as gender equality and access to justice.

Nations of all sizes will need to derive benefits from the sovereign equality of states that lies at the core of our system, through improved and more inclusive multilateral frameworks for decision-taking and cooperation. Civil society will need to be afforded appropriate channels for their voices to be heard within states and internationally. The new UN Secretary General will be called upon to exercise strong leadership, as cooperative multipolarity will not be able to thrive in the absence of robust multilateralism.

A convergence between a multipolar distribution of geopolitical influence and functional multilateral institutions that draws strength from confronting collective, unifying challenges absent from previous transitions can lead to a new international, sustainable, cooperative multipolarity. With enlightened political leadership, diplomatic resourcefulness and social mobilization, the citizens of our interconnected societies, who expect stability and opportunity to realize their potential and pursue happiness, will be supportive and ready.

REFERENCES

ACHARYA, Amitav. **The End of American World Order**. Cambridge: Polity Press, 2014.

BAN Ki-moon (UN Secretary-General). **Remarks at Stanford University**, Stanford, 17 January 2013.

CLINTON, Hillary (US Secretary of State). **Remarks at Christchurch Town Hall Meeting with Students and Civic Leaders**. Christchurch, 5 November 2010.

DEUTSCH, Karl and SINGER, David. “**Multipolar Power Systems and International Stability**” in *World Politics*, Vol. 16, No. 3, 1964.

GILPIN, Robert. **War and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

IKENBERRY, John (ed.). **Power, Order and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

JONES, Bruce. The UN at 70— **Celebration, or Commemoration? Or: The Case for Re-Tooling the UN’s Conflict Management Capacity.** Challenge Paper for the UN High-Level Thematic Debate on Peace and Security, 2016.

KISSINGER, Henry. **World Order.** New York: Penguin Press, 2014.

LAVROV, Sergey (Russian Minister of Foreign Affairs). **Remarks at the Second International Conference Russia and China: Towards a New Quality of Bilateral Relations,** Moscow, 31 May 2016.

REICH, Simon and LEBOW, Richard Ned. **Good-bye Hegemony! Power and Influence in the Global System.** Princeton: Princeton University Press, 2014.

TOURINHO, Marcos. **Beyond Expansion: Political Contestation in the Global International Society (1815-1960).** Geneva: Graduate Institute of International and Development Studies, 2015.

WALTZ, Kenneth. “The Stability of a Bipolar World” in **Daedalus** Vol. 93, No. 3, 1964.

WHITE, Hugh. **The China Choice.** Oxford: Oxford University Press, 2012.

Globalização na Encruzilhada⁽¹⁾



Embaixador Benoni Belli

Secretário de Planejamento Diplomático do Ministério das Relações Exteriores. Serviu nas Embaixadas do Brasil em Washington, Argel e Buenos Aires e na missão junto à ONU em Nova York. No Brasil, chefiou a Divisão responsável pelas relações com Argentina e Uruguai e trabalhou na área de direitos humanos. Graduado em direito (UFSC), doutor em Sociologia (UnB) e mestre em Ciência Política (Unicamp).

I

Ao lançar um olhar sobre o mundo de hoje e constatar o mal-estar que se espalha em aparente reação ao fenômeno que se convencionou chamar de globalização – a mobilidade de capitais, bens, serviços e pessoas em um mundo interconectado –, invade-nos uma sensação inevitável de déjà vu.

Quando vozes se levantam para denunciar a marcha nefasta de um processo de globalização que aliena a soberania em favor de instituições supranacionais, ou quando se culpam os acordos comerciais, a presença de migrantes estrangeiros e a mobilidade de capitais pelos males da sociedade, pela insegurança cidadã e pela perda de postos de trabalho, um velho e gasto filme dos anos 1930 é reprisado em uma fração de segundo em nossas mentes.

Pior ainda, quando os remédios que se prescrevem para os supostos males da globalização evocam fórmulas já conhecidas pela ineficácia e seus efeitos nocivos – levantar barreiras comerciais, construir muros, estigmatizar o estrangeiro e minorias étnicas e religiosas –, é como se o Século XX, com sua litania de malfadados experimentos sociais e desastres políticos, ainda não tivesse terminado e agora retornasse redivivo, ressuscitando um passado que se cria há muito enterrado.

Mesmo que essas imagens e lembranças não correspondam em sua inteireza, ao menos por ora, à realidade em todas as partes, a analogia ainda assim é válida, não tanto pelo propósito analítico, mas, sobretudo, pelo efeito didático, como um alerta diante do risco de que os líderes de distintas nações tomem caminhos que já se provaram desastrosos no passado. Esse risco existe, é real e palpável, como já se vê no êxito de políticos populistas em muitos países desenvolvidos, com potencial de instalar no âmbito global um ciclo de jogo de soma zero de consequências imprevisíveis.

⁽¹⁾ Este artigo foi escrito a título pessoal e não reflete necessariamente posições oficiais do governo brasileiro. Publicado originalmente no site do Núcleo de Estudos e Análises Internacionais (NEAI) – UNESP.

A chamada ordem internacional liberal, concebida como dínamo do processo de globalização econômica, comercial e financeira, parece questionada em seus fundamentos; as instituições que são os pilares dessa ordem do pós-Segunda Guerra e os processos de integração mais ambiciosos que criaram normas supranacionais encontram-se sob ataque cerrado, particularmente em alguns dos países que foram os principais promotores e garantes desses arranjos.

Para avaliar o risco de uma deriva populista e refletir sobre alternativas para avançar na construção de um mundo equilibrado e uma economia global inclusiva, da perspectiva de um país emergente como o Brasil, é importante fazer um breve balanço do processo de globalização, levando em conta tanto seus benefícios quanto suas externalidades negativas.

A história não segue um padrão inexorável e nem é cíclica, mas não deixa de ser preocupante a renitente tendência de repetição de erros pretéritos. Devemos recorrer à memória história, convocá-la ao nosso auxílio e resgate, utilizá-la como antídoto para afastar-nos dos perigos do populismo de distintas colorações e suas propostas equivocadas.

II

A Primeira Guerra Mundial seguida da Grande Depressão, após o colapso da bolsa de valores de Nova York em 1929, trouxe à tona sentimentos nacionalistas e uma primeira grande reação antiglobalização. A lei tarifária Smoot-Hawley nos EUA, em 1930, elevou taxas de importação para mais de 20 mil produtos importados, dando início a uma série de medidas de retaliação entre as principais economias do mundo, o que contribuiu para reduzir drasticamente o comércio mundial e aprofundar a estagnação.

Muitas economias avançadas estabeleceram controles de capitais, países menos desenvolvidos não conseguiram honrar suas dívidas, e as agruras econômicas ajudaram a reforçar políticas contrárias à imigração e às minorias, que se tornaram alvo preferencial do extremismo que vicejou no período.

A reação à depressão econômica, portanto, foi no sentido do isolamento, do protecionismo e do nacionalismo econômico, consolidando como norma no plano internacional a política conhecida pelos economistas como “*beggar thy neighbor*”, uma estratégia de tentar curar a depressão econômica pelo deslocamento da demanda dos importados para os produtos nacionais por meio de tarifas de importação proibitivas e barreiras de toda ordem.

Em vez de ajudar a recuperar a economia, as medidas de cunho protecionista ajudaram a engrossar o caldo nacionalista e isolacionista. Em algumas sociedades, como foi o caso na Alemanha e na Itália, forças políticas oportunistas aproveitaram-se da situação para disseminar seus ideários autoritários cujo traço comum, apesar das especificidades de cada caso, era a eleição de bodes expiatórios: judeus, minorias étnicas, estrangeiros, adversários ideológicos. O resultado, todos conhecemos bem: a tragédia da Segunda Guerra Mundial.

A ordem que se erigiu no imediato pós-guerra procurou ser a antítese do período entre guerras e

pretendeu incarnar a promessa de uma globalização benigna. As instituições de Bretton Woods e o GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio, precursor da OMC) foram criados para garantir a governança econômica e financeira global, além da abertura crescente aos fluxos financeiros e comerciais, na suposição de que o comércio livre, os investimentos e o crescimento dos negócios eram bens públicos globais que requeriam regras multilaterais para se sustentarem no tempo e no espaço.

As Nações Unidas, por sua vez, foram fundadas com o propósito precípua de preservar a paz e a segurança internacionais, além de promover os direitos humanos e o desenvolvimento econômico e social. Os aliados, em particular a potência hegemônica, os Estados Unidos, foram os grandes responsáveis pela institucionalização da ordem mundial dita liberal. Muito embora ela garantisse privilégios para alguns (como os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança e os países mais ricos, que teriam mais poder no Banco Mundial e no FMI), havia um compromisso de que até mesmo os mais fortes se submetessem às regras.

O mundo do pós-guerra, apesar de alguns momentos de crise, como durante o choque do petróleo na década de 1970 e a recessão nos anos 1980, testemunhou o aumento contínuo dos fluxos financeiros e comerciais. O comércio internacional, por exemplo, cresceu de maneira praticamente contínua, em ritmo mais intenso do que o próprio crescimento do Produto Bruto mundial, de acordo com dados da Organização Mundial do Comércio (OMC).

O fim da Guerra Fria gerou uma sensação de euforia, abrindo caminho para a negociação de grandes acordos de liberalização, como o NAFTA, o aprofundamento da União Europeia, a criação do MERCOSUL e, nesse mesmo diapasão, o estabelecimento da OMC. Foi o momento das “certezas”, em que se acreditava na universalização do liberalismo político e econômico e na marcha evolutiva, inexorável, da história.

Apesar das frustrações e da fragmentação de antigos países da órbita soviética, que mostraram aos incautos que a história não havia terminado, o fato é que a globalização econômica seguiu impávida, avançando de maneira relativamente desimpedida e incorporando novos territórios às chamadas cadeias globais de valor e aos fluxos de investimentos.

A contestação da globalização não começou com o “Brexit” ou com a eleição norte-americana de 2016. Na verdade é mais antiga, mas tradicionalmente permaneceu à margem dos sistemas políticos dos países Ocidentais. No chamado “Terceiro Mundo”, as reivindicações de uma nova ordem econômica internacional, o processo de descolonização e a fundação do Movimento Não-Alinhado não chegaram a colocar em questão a progressiva marcha da globalização. Havia ali, no entanto, uma crítica à desigualdade que foi ignorada e que poderia ser a semente de uma visão mais inclusiva da globalização.

A grande recessão de 2008, que sucedeu a crise das hipotecas “subprime”, foi claramente um ponto de inflexão, exacerbando e disseminando o sentimento antiglobalização no próprio coração dos países desenvolvidos. De fato, o que se viu mais recentemente foi a colonização do debate político em horário nobre pelas forças mais radicais e populistas, que souberam aproveitar-se do sentimento antiglobalização e de exclusão de parte da população para vender soluções simplistas e unidimensionais.

O populismo, esse velho conhecido na América Latina, encontra terreno fértil para deitar suas raízes quando as pessoas se sentem alijadas dos benefícios econômicos, veem a renda minguar e o emprego tradicional desaparecer. Como bem notou um analista contemporâneo, o que define o populismo não é a ideologia, mas sua lógica política, que consiste em amalgamar o povo como um conjunto de pessoas injustiçadas que devem ser mobilizadas contra um oponente que toma a forma de uma elite egoísta¹. A oposição entre nós e eles, entre o nacional e o estrangeiro, entre massas e elite, tende a simplificar e amalgamar classes, setores e interesses muito distintos em fórmula de fácil consumo que tende à polarização.

O sucesso do populismo contemporâneo pode ser explicado em grande medida por uma crise das democracias liberais, que demonstraram incapacidade de interpretar corretamente e dar respostas viáveis aos dilemas do capitalismo globalizado, que tanta riqueza foi capaz de criar, mas também tantos desequilíbrios acarretou: distribuição desigual da riqueza e de oportunidades, o desemprego crescente na manufatura tradicional e a produção de uma força de trabalho redundante.

Parece que a elite econômica e política global, a mesma acusada pelos políticos populistas de inimiga do povo, deu-se conta, talvez um pouco tardiamente, de que é chegada a hora de atacar as raízes do mal-estar contemporâneo. É emblemático, nesse sentido, que o Fórum Econômico Mundial de Davos tenha passado a dedicar atenção ao combate à desigualdade.

O ressentimento nacionalista que se expande não surge por geração espontânea. Seria a expressão da manipulação política de lideranças que buscam, de maneira oportunista, utilizar o sentimento de exclusão para vender ilusões e aferrar-se ao poder. É a conhecida tática de semear o medo e a aversão a tudo que aparenta cosmopolitismo e estrangeiro em nome de um passado idealizado e mítico, no caso do populismo conservador de corte nostálgico, ou de um futuro utópico e irrealista, apanágio do populismo antiglobalizante dito de esquerda.

Diante da enrascada em que o mundo parece estar se metendo e do que alguns denominam de processo de “desglobalização”, devemos perguntar como devem agir os países emergentes. Estamos condenados a sofrer as consequências do protecionismo e a sucumbir diante do fechamento de mercados, da ameaça de novas barreiras, do perigo da volta do isolacionismo e de políticas que contrariam princípios básicos de solidariedade humana e acolhimento dos refugiados e estrangeiros?

III

Nesse mundo de crescentes incertezas, talvez faça mais sentido, no nosso caso, olhar para frente, não para trás. Temos de enfrentar as batalhas do futuro, não as do passado. Isso significa lutar contra duas coisas: contra as simplificações, principalmente a crença de que há solução simples para nossos problemas; e contra a maré do tempo, que não está puxando para onde o Brasil deveria navegar agora, que é uma abertura maior ao comércio exterior e aos investimentos.

¹JUDIS, John. *The Populist Explosion*. New York: Columbia Global Reports, 2016. P. 14

A hipótese de que seria inviável aumentar nossas exportações no contexto atual de desaceleração do ritmo de crescimento do comércio internacional é falha por omitir que eventual duplicação da participação do Brasil no comércio internacional nos próximos anos (com grandes efeitos para a economia brasileira) pouco alteraria o quadro mais amplo dos fluxos de comércio exterior no mundo, tendo em vista nossa participação ainda muito pequena no comércio global.

O Brasil é hoje, dependendo do parâmetro usado e do câmbio do momento, a 7ª ou a 9ª economia do mundo (PIB medido em 2015, respectivamente, por PPP ou nominal), mas somos apenas a 25ª economia exportadora (com 1,2% do total mundial) e também a 25ª economia importadora (com 1,3% do total mundial).

Para chegarmos a aumentar essa participação, será indispensável reduzir o “custo Brasil”, especialmente o que incide de forma mais direta sobre nossas exportações e seguir insistindo numa estratégia agressiva de negociação de acordos comerciais e de eliminação de barreiras às exportações brasileiras. Devemos também explorar as fissuras que se abrem diante da nova onda protecionista para aproximar-nos dos países e blocos que seguem comprometidos com a abertura comercial e rejeitam o nacionalismo protecionista.

Teremos força para contrabalançar o populismo que ronda o sistema internacional? A esperança é a de que a própria irracionalidade de medidas populistas – que vão se mostrar cada vez mais evidentes – e a mobilização internacional em defesa da ordem aberta e equilibrada por parte de parcela importante da comunidade internacional evitem que o mundo caia numa espiral perigosa de protecionismo, unilateralismo comercial e esquecimento das obrigações humanitárias. Isso sem falar nos riscos associados ao abandono das regras multilaterais quando mais necessitamos delas, até porque os problemas globais exigem soluções globais ou não serão enfrentados com chance de sucesso: não apenas desequilíbrios econômicos e financeiros ou temas comerciais, mas também mudança do clima, direitos humanos, prevenção de conflitos, desarmamento, epidemias, crimes transnacionais, segurança cibernética, entre muitos outros.

Às vezes, nadar contra a corrente é a única opção defensável. É preciso ter coragem de não escamotear o que deu errado, reconhecer que o processo de globalização deixou parcelas importantes de população, em diferentes pontos do globo, sem emprego e perspectiva. Na maioria dos casos, o desenvolvimento tecnológico foi até mais responsável pela extinção de postos de trabalho do que os acordos comerciais, mas, independentemente disso, é fundamental reconhecer que houve perdedores com a globalização. Sem esse reconhecimento, a derrota para a alternativa populista é irremediável.

Países emergentes com o perfil do Brasil têm plenas condições, até pela sua experiência histórica, de colocar-se na vanguarda do movimento antipopulista, defendendo claramente que o investimento no combate à pobreza e à desigualdade, o reforço de programas de treinamento e capacitação da mão de obra, a manutenção de serviços sociais eficientes e o respeito aos direitos humanos, inclusive dos migrantes, são tão importantes para a sustentabilidade do crescimento econômico e do bem-estar quanto a abertura comercial, os fluxos de investimentos e a gestão eficiente da economia.

Essa não é uma batalha fácil nem simples. As fórmulas simplistas são certamente de mais fácil vendagem em momentos de crise de identidade, de busca desesperada por um norte. A tentação de eleger bodes expiatórios e de engajar-se no exercício estéril de culpabilização do outro ainda exerce forte atração, constituindo moeda corrente entre políticos de extração populista, mestres em criar falsas oposições por meio de raciocínio maniqueísta.

Para voltar ao ponto de partida, a história do Século XX nos legou lições importantes para a economia, a política e a busca de normas comuns de convivência entre nações. São lições marcadas pela tragédia de conflitos globais, sofrimento de populações vulneráveis, esgarçamento dos tecidos sociais e desestruturação de economias inteiras.

O êxito do populismo que hoje grassa com sua crítica inconsequente à globalização explica-se, em grande medida, por conta da amnésia e do desbotamento deliberado da memória coletiva. Relembrar esse passado e suas lições, de modo a impedir sua repetição e dissipar a bruma da mitologia populista, é mais do que uma tática para tirar a globalização da encruzilhada e emprestar-lhe caráter benigno. Trata-se de um dever moral dos que acreditam no progresso da humanidade e na construção da paz e do desenvolvimento por meio de uma ordem internacional baseada no direito, nas normas compartilhadas e no multilateralismo.

Anotações sobre o Futuro do Multilateralismo^(II)



Embaixador Gelson Fonseca Jr.

Diretor do Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD) da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), serviu como Embaixador nas Nações Unidas em Nova York, no Chile, e como Cônsul-Geral em Madrid e no Porto. Foi Professor da Universidade de Brasília (UnB), da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e do Instituto Rio Branco.

A reflexão sobre o futuro do multilateralismo deve lembrar inicialmente que as instituições governamentais multilaterais (IGMs) são inúmeras e de objetivos variados. Algumas estão voltadas para as questões de segurança e da paz, como a ONU; outras dedicam-se a temas mais estritos e técnicos, como a União Postal Universal; há organizações universais e regionais; varia a natureza dos constrangimentos que aceitam os seus membros, que serão altos no caso da União Europeia e mínimos no caso da CPLP. Cada qual, em função de suas características, terá diferentes perspectivas de evolução. Assim, é possível dizer que não existe “um futuro” para o multilateralismo, mas tantos futuros quanto seriam as instituições multilaterais.¹

A multiplicidade das instituições governamentais multilaterais (IGMs) não impede, contudo, que se formule uma perspectiva geral sobre o multilateralismo. Para tanto, seria necessário deixar em pano-de-fundo as instituições singulares e considerar aspectos gerais do sistema internacional, na suposição de que há modelos de ordem que favorecem a disposição para cooperar e, portanto, sustentar e fortalecer o multilateralismo, e outros que, ao estimular conflitos e dificultar decisões coletivas, levam ao enfraquecimento das IGMs. Esses movimentos se revelam mais imediatamente nas instituições que lidam com as questões de segurança. Assim, o sucesso ou fracasso do multilateralismo tende a se identificar com a capacidade de resolver conflitos internacionais, assegurar a paz, que foram os objetivos centrais das IGMs modernas a começar com o Pacto da Liga das Nações e, depois, com a ONU. Embora não exclusivamente, nessa temática se concentra esta reflexão.

^(II) O texto foi escrito em maio de 2017 para um seminário no IRI-USP e, com modificações e atualizações, foi publicado no livro *O Brasil na Ondas do Mundo*, organizado por Álvaro Vasconcelos, editado pela Imprensa da Universidade de Coimbra e pela Editora da Universidade Federal de Campo Grande, na Coleção Euro-Atlântico: Espaços de Diálogo, coordenada por Isabel Valente e Iranilson Buriti de Oliveira. Vale dizer que as mudanças na cena internacional ocorridas no último ano não alteram o cerne do argumento do autor nem tornam menos pessimistas as suas observações sobre o médio prazo, a despeito do que terá sido um avanço na pacificação da península coreana.

¹ Segundo *Yearbook of International Organizations*, havia, em 2003, cerca de 5000 organizações governamentais multilaterais.

Para compreender a relação entre sistemas de poder e efeitos sobre o multilateralismo, vale lembrar que as IGMs nascem em resposta a necessidades e interesses dos Estados que as criam.² Em certas circunstâncias, os Estados escolhem estabelecer mecanismos permanentes de cooperação, que definem a essência do multilateralismo. Em alguns casos, as motivações são claras, como no caso da necessidade de garantir a circulação internacional da correspondência postal, as rotas aéreas ou a distribuição de rádio frequência. Sem cooperação, traduzida em arranjos institucionais e regras de conduta para os membros, o interesse individual de cada Estado não se realizaria. Para as questões de segurança, as motivações se desenharam com clareza quando a tragédia das Guerras Mundiais demonstrou que a cooperação para coibir a violência entre Estados era necessária. Assim, nasceram a Liga das Nações e a ONU. Nesta, os Estados aceitam o mecanismo de segurança coletiva, que autoriza o Conselho de Segurança a tomar medidas (até sanções militares) quando as ameaças à paz se manifestarem contra um deles. O agressor de um, é o agressor de todos. De outro lado, as limitações para a atuação do Conselho são conhecidas porque, na Carta, existe uma espécie de reserva de soberania, prescrita no art. 51, que garante aos Estados, em caso de agressão, ações individuais de legítima defesa.³ Aliás, a reserva é um dado da vida internacional, justamente porque falta ao sistema internacional um sistema judicial que imponha o cumprimento de normas. Ou seja: cumprir normas é um ato político, soberano e dependerá de processos particulares que induzam o Estado a considerar que é de seu interesse aceitar os constrangimentos jurídicos e de legitimidade da ordem internacional.

Outro dado fundamental do multilateralismo moderno é o feitiço democrático dos processos decisórios nas IGMs. Com poucas exceções, como o direito de veto dos Membros Permanentes do Conselho de Segurança ou o voto ponderado no FMI, prevalece a regra da igualdade dos Membros (cada Estado, um voto) e as resoluções são alcançadas por maioria ou consenso, de tal modo que, em tese, as diferenças de poder se diluem. Mesmo os poderosos devem argumentar com a lógica multilateral, ou seja, os interesses individuais para ganharem legitimidade e convencerem os Estados Membros de um organismo qualquer deveriam se multilateralizar: quanto mais se identificar com o interesse da comunidade internacional, maior a possibilidade de que o interesse particular seja aceito multilateralmente. Na medida em que essa identidade entre o particular e o universal se enfraquece, ou seja “esquecida” pelas Potências, mais evidente se desenha a crise de legitimidade no sistema internacional, mais precário o destino do multilateralismo. Vai-se retomar o tema adiante.

As múltiplas IGMs e o fato de que persistem mostram que o sistema internacional não é necessariamente ou completamente hobbesiano. Há sinais de vida societária no ambiente internacional. A expressão de Hedley Bull é perfeita: o sistema internacional é uma sociedade anárquica. Exatamente por isto, na medida em que se intensificam as relações entre Estados, o escopo das IGMs se amplia em paralelo ao fortalecimento da face social da anarquia: mais intensas as interações entre Estados, maior a necessidade de regulá-las e dar-lhes sentido previsível.

² Ver o meu *O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2008, em que trato das hipóteses sobre o surgimento do multilateralismo e das razões porque os Estados aceitam os constrangimentos quando criam IGMs.

³ Em princípio, mesmo que o Estado invoque a legítima defesa, deve submeter suas ações para aval do Conselho, o que nem sempre acontece e a norma do artigo 51 foi invocada frequentemente de forma equívoca para justificar atos unilaterais de força. De qualquer, se não existe, no sistema internacional, uma entidade que detenha o monopólio do uso da força; o Conselho teria o monopólio para determinar se o uso da força é legítimo ou não, com base nas normas da Carta.

É exatamente esse movimento que amplia a agenda das IGMs. Impressiona o que se espera delas de tal forma que seus objetivos constituiriam os delineamentos para a realização ordenada do que chamaríamos os ideais modernos de uma sociedade internacional justa e estável. A agenda é amplíssima e, entre os objetivos das instituições multilaterais, estariam os de

- a. Promover a paz e garantir a segurança da comunidade internacional; levar adiante o ideal do desarmamento e da não proliferação; facilitar a cooperação na luta contra o terrorismo e os crimes contra a humanidade;
- b. Regular o comércio e as relações econômicas entre os Estados de tal forma que haja estabilidade nas transações e os países em desenvolvimento ampliem as suas oportunidades de crescimento;
- c. Organizar a luta contra a pobreza e promover o desenvolvimento social, como se estabeleceu nos Objetivos do Milênio;
- d. Amparar os refugiados e deslocados e as populações que sofram desastres humanitários;
- e. Promover a cooperação para evitar o aquecimento global e prevenir os desastres ambientais;
- f. Estabelecer padrões de comportamento para a promoção e defesa dos direitos humanos;
- g. Organizar e estimular a cooperação para o combate a epidemias....

A lista não é exaustiva e cobre somente uma parcela do universo das IGMs. Não foram mencionadas, por exemplo, as que se voltam para a cooperação mais técnica (em comunicações, como indiquei). Mas, insista-se, por maiores que sejam os desafios, as competências (e esperanças) depositadas nas IGMs correspondem à definição de aspirações que, com diferentes graus de apoio e consistência política, definiram promessas de cooperação e uma concepção de ordem internacional alternativa à que se funda nas relações de poder. Equivaleriam, assim, ao que a comunidade internacional deseja, ao desenho de utopia possível, de uma utopia que teria a legitimidade por ter nascido de processos negociadores de alcance universal.

Como avaliar o que se conseguiu? O resultado não é uniforme. Nos últimos anos, na área de segurança, a história não é linear, com sucessos (Timor) combinados com fracassos (Srebrenica e Ruanda), como a história do Conselho de Segurança demonstra. De outro lado, também sabemos que, em algumas poucas áreas, a cooperação se estruturou e foi mesmo reforçada, ainda que com percalços (como na área de meio ambiente). Assim, as indagações estão abertas: As promessas de cooperação, tão ambiciosas, vão ser cumpridas? Onde haveria mais avanço e onde haveria recuos? Como os diversos temas de cooperação vão interagir?

É evidente que uma resposta cabal para essas questões seria fortemente especulativa, dada a rapidez de movimentos no sistema internacional contemporâneo e a variedade das instituições.

Ainda assim, algumas observações são possíveis, a começar da ideia muito frequente e fundada em argumento plausível, de que a globalização induziria à cooperação e ao consequente fortalecimento do multilateralismo. Como as interações entre Estados (e sociedades) se ampliam e se aprofundam, regulá-las é praticamente uma exigência da razão que os Estados perceberiam e transformariam em base para novos modos de relacionamento internacional. A globalização constituiria a base sociológica da vontade multilateral que finalmente se realizaria de maneira plena. Se a hipótese sobre a sociologia do multilateralismo está clara, a sequência do argumento não é nada fácil de equacionar: quais seriam as condições políticas que permitiram que se realizasse a expansão e aprofundamento das normas multilaterais? Quais seriam os fundamentos políticos para que fossem respeitadas?

Para essas indagações, não existe uma resposta ampla e unívoca em função da rapidez e imprevisibilidade das mudanças conjunturais e do fato de que cada passo na regulação da globalização nasce de processos políticos, onde se manifestam contrastes e confrontos de interesses nacionais e variações na dinâmica de poder. Aceitas essas limitações, um caminho possível para pensar o futuro, seria rever o que aconteceu no passado recente e o que está acontecendo em nossos dias no universo multilateral.

É difícil, embora não impossível, encontrar razões de otimismo no momento atual da vida internacional. Conflitos se perpetuam sem perspectivas de solução e as Nações Unidas parecem um ator secundário e esquecido naquilo que seria sua função central, propor soluções para paz. É gritante o contraste com o otimismo que reinava quando se criaram as Nações Unidas ou mesmo no princípio dos anos 90 ao fim da Guerra Fria. As razões para otimismo nos dois momentos diferem, mas têm um ponto comum. Em ambas as situações, havia uma convergência de interesse das potências (EUA, França, Grã-Bretanha, União Soviética e China) que viam na ONU um instrumento para garantir estabilidade no sistema internacional, regulando a influência que deveriam ter na solução de conflitos localizados. Em São Francisco, as Nações Unidas estabelecem um quadro normativo, pelo qual o Conselho de Segurança assumiria um modelo de autoridade inédito no sistema internacional já que teria poder de intervenção (inclusive armada) para conter ameaças à paz (especialmente invasões territoriais, à feição das que fez o nazi-fascismo). Se a Carta da ONU proporciona normas e instrumentos para levar adiante os objetivos da Organização, o ingrediente político dissolveu-se rapidamente com a Guerra Fria, provocando, senão a paralisia da Organização, dificuldades e obstáculos para cumprir o seu papel na área da segurança.

Na segunda onda de otimismo, com o fim da Guerra Fria, volta a convergência política, mas não se criam novas instituições. Não seriam necessárias porque se imaginava que, superado o conflito ideológico, a ONU estaria preparada para realizar plenamente os ideais de seus fundadores. As normas ganhariam força para que fossem efetivamente executadas. A operação para expulsar o Iraque que invadira o Kuwait desenharia o novo parâmetro para as decisões do Conselho de Segurança. De outro lado, a conclusão da Rodada Uruguai e a criação da OMC revelariam que se estaria concretizando um primeiro passo no sentido de organizar a dimensão comercial da globalização. O GATT, o FMI e o BIRD também superariam as divisões que limitavam o seu alcance durante a Guerra Fria e se reforçariam com a universalidade que o novo padrão de in-

teração entre Estados exigiria. O quadro se completa, nos anos 90, com a série de conferências globais promovidas pela ONU para tratar de temas de interesse universal, como meio ambiente, direitos humanos, direitos da mulher, desenvolvimento social, habitação. Ainda que as resoluções obtidas nas conferências tenham tido ressalvas e a adesão aos resultados tenha encontrado obstáculos, aceitava-se, amplamente, que a ONU passava a servir como foro para que se criassem novos padrões universais de legitimidade, e justamente nos temas novos, que expressariam valores e necessidades universais.

Em suma, a família das instituições multilaterais, centrada em uma ONU prestigiada, não só iria garantir a segurança e estabilidade na ordem internacional como também proporia, com legitimidade e mandatos mais claros, modos novos de organização social. Paz e direitos humanos caminhariam juntos.

A agenda multilateral passa assim a ter três componentes: o primeiro que promete paz e estabilidade, centrado nas atividades do Conselho de Segurança; o segundo que embute promessas de transformação e justiça, especialmente da ordem econômica, e que começa, ainda nos anos 60, como resposta à emergência do Terceiro Mundo, mas que fixa a consciência de que atenuar desigualdades e injustiças é parte intrínseca das instituições multilaterais; o terceiro está definido pelo objetivo de melhorar a própria natureza das relações sociais (direitos humanos) e das relações dos homens com a natureza (meio ambiente). Os dois primeiros temas da agenda são territorialistas (preservação da integridade territorial e mudanças nas trocas econômicas entre Estados). O terceiro se abre para temas que afetariam processos nacionais de organização social, gerando assim a possibilidade de uma requalificação da soberania, pois, afinal, o cumprimento ou não das boas normas de respeito aos direitos humanos tem que ver com a relação entre o Estado e o cidadão e é desta relação que passam a falar as resoluções e decisões da ONU.

Como indiquei, nos dias de hoje, qualquer avaliação do progresso da agenda multilateral levaria quase inevitavelmente a um sentimento de frustração. A promessa de paz é abalada pela prolongada e trágica guerra civil na Síria. Os conflitos no Iraque, no Iêmen e na Líbia revelam outras fragilidades da ação do Conselho de Segurança. O mesmo vale para as tímidas reações diante da invasão da Criméia e dos problemas ucranianos. Não há qualquer sinal de avanço na questão palestina. O aumento da ameaça terrorista e os riscos da proliferação de armas de destruição em massa não encontram reação adequada. E os sinais de frustração continuam: os progressos modestos em meio ambiente parecem reversíveis; é evidente a fragilidade dos mecanismos de direitos humanos, tão tragicamente expostos com a explosão do drama dos emigrantes que fogem aos conflitos na África e no Oriente Médio; há muito que fazer para que se superem os impasses na Rodada Doha. As propostas mais abrangentes de defesa dos direitos humanos, como a Responsabilidade de Proteger, não se consolidaram e o Tribunal Penal Internacional ainda não obteve a legitimidade e a força que se esperaria de uma corte com responsabilidades tão sensíveis. É como se as três dimensões da agenda multilateral tivessem tocado nos seus limites. A comunidade internacional se acomoda a um nível medíocre de cooperação, que não avança e pode mesmo regredir...

O descompasso entre o desejo de ordem e as realizações da ordem é claríssimo. E, se o futuro for a continuação deste presente, parece que o agravamento da situação internacional não pode ser descartado como consequência de divergência crescente entre as Grandes Potências, especialmente entre EUA, China e Rússia. Em 2014, Walter Russel Mead previa um retorno à geopolítica, com o enfraquecimento natural do multilateralismo, que se reduziria a suas tarefas técnicas. Em contrapartida, ainda que fosse difícil imaginar cenários otimistas, no mesmo número da *Foreign Affairs*, John Ikenberry argumentava que o modelo liberal dos anos noventa seria suficientemente forte para absorver os choques da *realpolitik* e não haveria nenhuma Potência ou Grupo de Potências com as condições de rever os fundamentos daquele modelo.⁴ É curioso que, hoje, com Trump, Ikenberry tenha mudado de opinião. Em artigo recente, se indaga se o mundo está assistindo a “demise of the U.S.-led liberal order”. Diz que, se está, não é como se imaginava que ia acontecer, já que são os próprios Estados Unidos que estão sabotando a ordem que criaram e conclui: “Across ancient and modern eras, orders built by great powers have come and gone – but they have usually ended in murder, not suicide”.⁵

Es specular sobre as consequências específicas da “demise” da ordem liberal exige refletir sobre qual seria o alcance de deterioração que o multilateralismo vai sofrer nos próximos anos. Ainda que as perspectivas sejam pessimistas, é possível admitir que, mesmo com o radicalismo de um Trump, uma mudança abrangente da ordem como a conhecemos não deverá acontecer nos próximos trinta anos. Ou seja: a geopolítica não destruirá o multilateralismo e a ONU ainda estará atuante em 2050 (essencialmente porque os Estados ainda estarão vivos). Entretanto, é improvável que, até lá, as promessas do multilateralismo estejam plenamente cumpridas. Provavelmente soluções intermediárias vão ocorrer e a dificuldade será antecipar como se combinarão os ingredientes de realismo e de liberalismo nos próximos anos. Nos dias de hoje, vale observar que, a despeito dos motivos para frustração, a maquinaria multilateral não se paralisou. O Conselho de Segurança se reúne regularmente e toma decisões, algumas em áreas problemáticas como no levantamento das armas químicas na Síria (já no suposto ataque recente, ficou paralisado); as negociações sobre meio ambiente avançaram modestamente e o mesmo vale para o comércio; os órgãos de direitos humanos funcionam regularmente embora com influência modesta para influir diretamente quando violações ocorrem persistente e amplamente, etc. Não vivemos um momento dinâmico e criativo no universo multilateral, mas ainda longe do caos.

Como determinar as forças que definirão o futuro do multilateralismo? Não tenho, evidentemente, nenhuma projeção clara e segura, mas apenas algumas observações não muito sistemáticas:

(A) as instituições multilaterais foram criadas pelas potências hegemônicas. Os Estados Unidos estão na origem da ONU, do GATT, do TPI, etc. e sempre foram decisivos para dar-lhes força ou desprestigá-los. Sabemos que os Estados Unidos não tem sido o mais fiel dos multilateralistas e, de várias formas, afastou-se de seu impulso inicial para apoiar instituições multilaterais. O exemplo mais curioso é o fato de que são o único

⁴O debate entre Mead (“The return of geopolitics”) e Ikenberry (“The illusion of geopolitics”) está no número de junho de 2014, da revista *Foreign Affairs*.

⁵J. Ikenberry, “The Plot against American Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, maio/junho 2017, pag 2.

país que não ratificou a convenção para proteção dos direitos da criança, moldada aliás por leis americanas.⁶ Neste sentido, algumas posições de Trump não são propriamente novidade e repetem, com excessos quase caricaturais, atitudes antimultilaterais do repertório diplomático dos EUA (lembremos de John Bolton, representante permanente na ONU, ao tempo do segundo Bush). De qualquer modo, pelo peso de poder que tem, o comportamento dos EUA, às vezes errático, é o começo necessário para as reflexões sobre o futuro. Fica a observação: por mais antimultilateralista que tenha sido, inclusive se retirando de IGMs, os EUA afetaram, mas nunca decisivamente, mesmo aquelas objeto de ataque e crítica, como a UNESCO e a OIT. O problema maior estaria na área de segurança em vista do trunfo negativo dos EUA (e dos membros permanentes Conselho de Segurança) que é o poder de veto. Este, sim, pode levar à paralisia de uma agência fundamental para a ordem internacional.

(B) a promoção americana do multilateralismo não foi um exercício solitário nem poderia sê-lo. É da própria natureza do multilateralismo a criação coletiva que envolve, normalmente, as Potências (como no caso da Liga e da ONU), mas não só. Especialmente quando são lançadas, as IGMs devem contar com forte legitimidade, inclusive para transformar o que seria um agregado limitado de interesses em um objetivo amplo da comunidade internacional e, assim, convencer os Estados a aceitar os objetivos e regras da instituição. As IGMs podem nascer para servir aos interesses de seus inspiradores, mas deve ultrapassá-los e é isto que lhes garante a legitimidade. As IGMs não existem em vácuo de poder. Dependem de conjunturas políticas favoráveis para cumprir plenamente o seu papel. Não seriam, porém, variáveis puramente dependentes.

(C) de fato, uma vez criadas, as instituições tendem a ganhar uma medida de autonomia diante de seus criadores e, em algumas circunstâncias, abrem as portas para rebeliões contra eles.⁷ Porém, sem o apoio das Potências, trabalham com limitações evidentes. Podem ser referência de legitimidade mas perdem em eficácia e autoridade.

(D) temos, hoje, um estoque de instituições, normas, regras, regimes que cobrem praticamente todos os aspectos da vida internacional. A força das instituições supõe que se realizem umas tantas condições: o respeito às suas normas e decisões, a convergência da vontade das potências (e dos que pesam nos temas específicos), a legitimidade de seus propósitos e a eficiência dos serviços que prestam. São evidentemente imensas as dificuldades para realizar tais condições em um ambiente político diversificado, marcado por desigualdades, e conflitivo em vários planos.

Assim, há hoje obstáculos para a reconfirmação da própria relevância do multilateralismo. Em primeiro lugar, obstáculos intrínsecos, que se mostram no processo de aplicar regras estabelecidas ou construir novas, como nos exemplos do desacordo em relação: **i.** à natureza das ameaças à

⁶ Porém o afastamento mais trágico foram as prisões clandestinas e o uso de tortura.

⁷ O caso clássico é a história da Assembleia Geral da ONU que, no início, foi simplesmente uma avalista de interesses americanos e, depois da entrada das ex-colônias, multiplicou resoluções que criticavam ações políticas dos EUA.

paz, ponto de partida para qualquer ação do Conselho de Segurança; **ii.** a maneiras de reformar o Conselho, cuja composição está em descompasso com as transformações do sistema internacional; **iii.** ao alcance do combate às violações maciças de direitos humanos; **iv.** às formas de superar os obstáculos à criação de um regime “forte” em matéria de desenvolvimento sustentável, etc...⁸ Outra dificuldade nasce do fato de as resoluções e normas que formam a base do processo decisório apoiarem-se frequentemente em consensos frágeis, como no caso da Responsabilidade para Proteger.⁹

Parte dessas dificuldades se explica pelo que seriam os obstáculos extrínsecos, aqueles ligados à natureza da distribuição de poder no sistema internacional. Não existe um Estado hegemônico (o momento unipolar terminou) nem uma coalização hegemônica, que esteja disposta a (ou tenha condições de) defender e bancar a causa multilateral. Os emergentes e os países em desenvolvimento ainda não encontraram alianças consistentes que pudessem constituir, globalmente, alternativas às Potências. As diferenças, acima apontadas, revelam divergências estratégicas na forma encarar os problemas globais, paralisando os mecanismos multilaterais. Perde-se, assim, a virtude essencial do multilateralismo que é o acomodar interesses entre Estados diferentes pelos interesses e pelo poder. As dificuldades crescem na medida em que se cria um ciclo vicioso: os interesses nacionais e limitados se manifestam, entram em conflito, o campo (multilateral) de negociação não é considerado como espaço próprio para acomodá-los, e o passo seguinte é esquecer as IGMs e buscar rotas alternativas para lidar com os desacordos e conflitos. Não é o caso de discutir porquê do ressurgimento do sacro egoísmo no mundo das nações. Ficamos com as conseqüências para o mundo multilateral.

A tendência persistirá? Estamos diante da perspectiva da falência do sistema multilateral? Só restariam as instituições técnicas? Como indiquei, não creio que isto vá ocorrer e um dos elementos a considerar no desenho das variáveis que definem o futuro é a distribuição de poder no sistema internacional.

Há várias alternativas para caracterizar o sistema contemporâneo, que apresenta uma combinação de tendências: um unipolarismo evanescente (mas que não dilui a capacidade americana de influenciar toda a agenda internacional, com capacidade para bloquear avanços, mais do que promovê-los) que pode se combinar com a perspectiva de G2, China e EUA, que ressuscitariam um bipolarismo ao feitio da Guerra Fria com a hipótese momentos de détente entre os dois, desde que consigam estabilizar as inúmeras áreas de divergência que existem atualmente.¹⁰ Cenários alternativos exploram a possibilidade de arranjos multipolares, ora com as Potências estabelecidas, ora com a presença dos chamados emergentes. Talvez uma das melhores caracterizações do momento foi Joseph Nye quem fez, ao dizer que o mundo se parecia com um jogo de xadrez em três dimensões: o poder militar estaria altamente concentrado nos EUA; o econômico distribuído de modo multipolar entre EUA, União Europeia, Japão e os BRICs; e o poder sobre

⁸ As alternativas regionais e o exemplo mais acabado seriam a UE também sofrem com impasses e dificuldades.

⁹ Mesmo quando existem consensos fortes, como no caso das resoluções que pedem que Israel se retire dos territórios ocupados ou das inúmeras conclamações para que se avance no sentido do desarmamento nuclear, não há garantia de que a norma internacional se imponha.

¹⁰ Como no caso do TNP, divergências profundas não excluem a possibilidade de arranjos estimulados pelo interesse que nasce pelo próprio interesse das Potências em se diferenciar dos demais Estados e criar condições especiais para preservar as vantagens que possuem.

os temas universais, como mudança climática, combate ao terrorismo e ao crime organizado, é altamente difuso.¹¹ Ou seja, o mundo não é unipolar, multipolar ou caótico. Combina as três faces ao mesmo tempo...

A diversidade de faces do sistema de poder não traria, em si, incompatibilidade estrutural com o avanço do multilateralismo. Afinal, a ONU foi criada em momento unipolar, já que, ao fim da II Guerra, as vantagens de poder dos EUA eram incontestáveis; a Liga em fase de reordenamento multipolar; e, mesmo durante a Guerra Fria, se o Conselho de Segurança estava paralisado, os foros universais não estavam e promoveram (ou ajudaram a promover) a descolonização, as propostas de nova ordem econômica, as convenções de direitos humanos, as normas de direito do mar, etc. além de servir aos interesses das Potências, como na negociação conduzida pelos EUA e pela URSS para elaborar o Tratado de Não Proliferação. O problema seria, então, como assinalar, a ligação de exercício hegemônico com o multilateralismo. Isto não ocorre ou ocorre precariamente. Os EUA teriam capacidade de projetar poder militar, mas não de legitimá-lo ou fazê-lo com a eficiência necessária para lidar com as situações complexas das guerras modernas (com forte componente de ingredientes nacionais e transnacionais). Faltariam aos EUA a disposição de buscar a legitimidade do Conselho e a abertura para alianças que alargassem a eficiência de intervenções. É difícil imaginar progressos na agenda ambiental ou comercial sem ampla participação das Potências (que não conseguem mais impor suas vontades) e dos emergentes, que têm peso alto em negociações específicas, mas não para impor alternativas ou para formulá-las com vigor político.¹² As ONGs são decisivas na agenda dos direitos humanos e meio ambiente e influenciam decisões com base na pressão pública sobre os agentes governamentais. Têm um papel na construção da ordem, mas limitado pela temática e pela capacidade efetiva de mudar o comportamento dos Estados.

Essa caracterização do cenário internacional, ainda que imperfeita, pode nos ajudar a extrair algumas observações para o futuro do multilateralismo.

Para superar o pessimismo a que a situação presente induz, haveria que imaginar dois movimentos: uma reaproximação entre as Potências (que superariam as suas disputas particulares por algum grand design) e a aproximação entre elas e os emergentes, que ofereceriam as suas perspectivas novas para a recomposição da plena legitimidade e eficácia das IGMs. Haveria alguma possibilidade de que esse cenário prevalecesse?

Parece fora do horizonte um novo ímpeto para o multilateralismo baseado na reconstituição da hegemonia organizada pelas Potências tradicionais. Existe uma acumulação de conflitos (de visão e de interesse) entre elas e que não devem arrefecer. Outro elemento: não existe nenhum impulso ideológico, com ingredientes utópicos, como ocorreu em São Francisco em 1945, para motivar as Potências. As narrativas internacionais se fragmentaram. A indiferença diante da necessidade de uma reforma da ONU ao fim da Guerra Fria é sintoma de que há uma espécie de esgotamento das grandes ideias, as motivações utópicas estão descartadas.

¹¹ <https://www.hks.harvard.edu/news-events/news/news-archive/american-power-21st-century>

¹² Também aberto está o tema da capacidade dos emergentes de atuar em conjunto, já que são muitas as divergências entre eles (veja-se a resistência da China à entrada da Índia como membro permanente do Conselho de Segurança).

De outro lado, é razoável admitir que a soma dos conflitos localizados entre as Potências não levará a uma confrontação militar. É claro que, na medida em que os conflitos permanecessem abertos e se tornassem rígidos, as consequências para o multilateralismo seriam desastrosas, sofrendo em primeiro lugar os instrumentos de segurança coletiva. O mais provável é que prevaleça a multipolaridade e, como na clássica, regida por alguma forma de balança de poder.¹³

Há elementos que colocam limites à difusão do conflito, e o primeiro é o contraponto de arsenais nucleares, que limitaram os conflitos na Guerra Fria e continuarão a fazê-lo agora. Outro fator é a profundidade das ligações comerciais e financeiras, especialmente entre China e os Estados Unidos, os candidatos naturais, nas análises estruturalistas, a um confronto por hegemonia. O terceiro elemento é a ausência de ideologia expansionista, como na Guerra Fria, supondo-se que os conflitos estratégicos sejam mais negociáveis do que os que contrapõem ideias e convicções.¹⁴

Ficamos assim com a hipótese de que não há perspectiva de avanço do multilateralismo, mas também a de que as instituições continuariam, provavelmente com funções diminuídas, embora seja impensável eliminar a agenda estabelecida, especialmente em torno de temas globais. No campo da segurança, além de presença nos conflitos periféricos, as instituições multilaterais poderiam vir a atuar no relacionamento entre as Potências, como ocorria na Guerra Fria. Não há uma tendência a que necessariamente a soma de disputas se converta em conflito global e militar e o reverso também é verdadeiro. Não existe nenhuma tendência visível de que mostre que a situação presente alimentaria uma volta ao prestígio e força das IGMs.

Se a conclusão é de que não temos elementos para dizer que o futuro será pior ou melhor que o presente, é preciso, contudo, atentar para aqueles fatores que podem influenciar negativa ou positivamente o curso dos próximos movimentos na ordem internacional. Infelizmente, é mais fácil imaginar os fatores que exacerbam as tendências negativas, ao menos a curto prazo. Tomemos uns poucos exemplos: a tolerância às guerras regionais prolongadas, com múltiplos atores e sem processos definidos de negociação. A guerra na Síria é o triste exemplo de como as diferenças entre as Potências podem se enrijecer, obliterando o papel dos organismos multilaterais, e criando fontes duradoras de fricção que anulam a possibilidade de que a multipolaridade seja um fator de distensão, que aproveitasse a multiplicidade de visões que poderia ensinar. A multipolaridade do séc. XXI lida com conflitos complexos, mas que não afetam diretamente as margens de segurança das Potências e assim, não estimulam mecanismos de solução de conflitos, menos ainda os multilaterais. Na ordem que vivemos, expandem-se os conflitos e suas consequências

¹³ O modelo de multipolaridade, como o desenvolvido por Kaplan para o mundo europeu do séc. XIX, ensina pouco sobre o que está ocorrendo hoje. As regras se aplicariam se houvesse maior paridade entre as Potências e, para conter a expansionista, as outras se coligassem. Ora, a hipótese mais próxima a esse cenário seria uma atitude claramente expansionista da China que levasse a uma coalização dos EUA com a Rússia e a Europa. Mas, hoje, tanto no caso da Rússia quanto da China, as atividades para alargar influência se limitam ao regional e as reações são também limitadas. Provavelmente induziriam a movimentos de contenção, mas, como o cenário não é mais limitado geograficamente, como na Europa, as reações seriam limitadas, como, aliás, vimos no caso da Crimeia e mesmo da Ucrânia. A suposição é de que não existiriam, nesses casos, para os EUA e para a Europa, interesses vitais ameaçados imediatamente. Ver Kaplan, M. "Variants on Six Models of the International System" in James N. Rosenau, (editor). *International politics and foreign policy; A reader in research and theory*. New York: Free Press of Glencoe, Inc., 1961.

¹⁴ Observe-se a persistência do conflito no Oriente Médio que mistura ingredientes estratégicos e ideológicos e que esteve presente de várias formas na agenda das Potências. Compare-se os riscos que embutia ao tempo da Guerra Fria com o que ocorre hoje. As Potências estão lá, mas de outra forma, com outro tipo de confrontação. Um segundo problema são os choques de visões de civilização que acabam por afetar, por exemplo, as populações muçulmanas na Europa, mas que não levam a conflitos entre Estados, salvo no Oriente Médio.

trágicas, mas aumenta paralelamente a tolerância ao conflito e às tragédias humanitárias.¹⁵ Na medida em que as Potências não são afetadas em seus interesses vitais e imediatos, aceita-se a “inevitabilidade” de um sistema hobbesiano e os conflitos passam a ser essencialmente objeto de jogos estratégicos, uns mais relevantes do que outros, nenhum vital.¹⁶

Esse equilíbrio instável pode sofrer abalos, que enfraqueceriam o recurso ao multilateralismo. O primeiro corresponderia a uma exacerbação da tendência acima descrita, com o agravamento em áreas mais “próximas” estrategicamente aos interesses das Potências. O exemplo mais evidente é a situação da Coreia do Norte, essencialmente porque não se sabe o grau de racionalidade que comandaria a ação de seus dirigentes. Ou seja: ainda que contrarie as aspirações, normas e decisões do Conselho de Segurança, o problema vai além do fato de que detenha armas nucleares. Existe a possibilidade de um manejo contido e “racional” das armas nucleares, como argumentam as Potências nucleares que se negam a movimentos mais amplos e completos de desarmamento. A questão é até que ponto Kim Jong-un será racional e contido no uso das armas nucleares. Não se sabe de quantas armas nucleares os norte-coreanos dispõem e muito menos se articularam uma doutrina de uso. Exatamente por isto, as tensões prolongadas na região introduzem um perigoso elemento de imprevisibilidade na multipolaridade.

Se a questão anterior lida com conflitos complexos, mas que, em última instância, podem ser trabalhados diplomaticamente, outro abalo adviria da possibilidade de mudanças de padrão da legitimidade. Durante a Guerra Fria, a força de legitimidade das instituições multilaterais, especialmente a das Nações Unidas, foi afetada por violações frequentes da Carta. Porém, o tributo ao multilateralismo continuava mesmo por aqueles que despejavam suas regras, com base em “legitimidades alternativas” (que justificaram a intervenção soviética na Hungria e na Polônia ou a dos EUA no Vietnã ou na República Dominicana). A suposição é de que a defesa do Mundo Livre ou da construção do socialismo superava os constrangimentos da autodeterminação e permitia as intervenções. Agora, o desafio à legitimidade multilateral tem outro alcance e riscos evidentes. A tendência marcada pela volta de um nacionalismo que se fecha para o mundo (“meu país primeiro”), como o de Trump, de Le Pen, do que levou ao Brexit e às barreiras à entrada de refugiados na Europa, ao protecionismo, traz consequências graves para o multilateralismo. O nacionalismo não é em si mesmo incompatível com a presença nas instituições multilaterais, desde que a defesa de interesses nacionais não signifique a hipótese de responsabilizar as IGMs pela dificuldade de realizá-lo. Essa atitude ataca o cerne do processo multilateral, que parte do princípio de que a projeção de interesses na arena internacional envolve negociação e o resultado, raramente ou quase nunca (mesmo para as Potências) é igual ao “desejo” inicial. Os modelos de argumento são contraditórios. Os que aceitam que a comunidade internacional cria legitimidade diriam: projeto o meu interesse mas admito que, para realizá-lo, devo levar em conta o interesse dos outros e da comunidade internacional; os outros diriam: projeto o meu desejo que se realizará em qualquer circunstância, mesmo contra o interesse dos outros e os da comunidade internacional. É evidente que o deslocamento do eixo da legitimidade para que

¹⁵ O efeito CNN, que desperta setores sociais para tragédias humanitárias, é real, mas pode se contrapor, infelizmente, ao fato de a persistência de conflitos, como o da Síria, entorpece a vontade que deveriam ter os Estados de buscar soluções para a violência da guerra. Os interesses estratégicos prevalecem sobre os humanitários.

¹⁶ Algum interesse afeta, até de prestígio ou de mudança de equilíbrio estratégico. A dificuldade é imaginar hoje, salvo de forma muito especulativa, o momento em que os afetados sejam definidos como “vitais”.

se sustente exclusivamente no interesse nacionalmente definido significará desprestígio e enfraquecimento crescentes do multilateralismo. Daí talvez a maior perda que ocorre com o Brexit e o enfraquecimento da União Europeia, que, além de funcionar como um fator de equilíbrio no jogo multipolar, valia como símbolo de que mais multilateralismo significaria mais poder, mais bem-estar para as populações, mais prestígio internacional.

A nota é pessimista e natural para quem escreve nos dias de hoje e admite que é difícil enxergar sinais positivos para futuro do multilateralismo. Mas, vale insistir em três pontos. O primeiro, de natureza estrutural, lembra que a globalização está suficientemente enraizada para que o multilateralismo técnico se mantenha e até mesmo ganhe novos contornos. Lembremos as teorias funcionalistas do início do século XX, que afixavam que o aumento de conexões (comércio, comunicação, etc.) seria um dos fundamentos da paz. Provavelmente, a teoria exige ressalvas, mas as trocas financeiras e comerciais entre as Potências são um fator que inibe conflitos e obriga a manter níveis altos de cooperação em áreas variadas. Outro dado é a inércia que fará com que o mundo multilateral se preserve como tal e mesmo se expanda nos próximos anos.

O segundo elemento dependerá de situações conjunturais em que ameaças vistas como comuns levem a novos consensos no Conselho de Segurança. Se a Coreia do Norte pode desencadear conflitos, exatamente pela imprevisibilidade do comportamento de seus dirigentes, pode também exigir cooperação mais cerrada entre as Potências para evitar consequências trágicas se armas nucleares fossem usadas. É evidente que não é a melhor rota para fortalecer o multilateralismo, mas não pode ser descartada.

Finalmente, há questões internacionais que, pela própria natureza, são multilaterais, mobilizam a opinião pública (ONGs), como meio ambiente e direitos humanos. Os temas vão continuar abertos e são permanentes. Apesar dos estragos que o Governo Trump tenta fazer na política ambiental norte-americana, com evidentes consequências para a negociação multilateral, o curso das mudanças climáticas vai ser sentido e exigir ação internacional. O mesmo vale para o impacto que tem as violações de direitos humanos na opinião pública internacional e que, ainda que de forma seletiva, acabam por afetar as decisões dos Estados.

Em suma, a multipolaridade, mesmo que se abra para os emergentes, não leva necessariamente à criação de relações benignas entre os Estados. Certamente é melhor que o unipolarismo ou o bipolarismo. Mas, a que vemos se desenhar agora, com a prevalência militar dos Estados Unidos, a dispersão do poder econômico, a complexidade dos conflitos, é um novo tipo de multipolaridade para o qual os modelos do século XIX não oferecem todas as chaves. Uma das diferenças é justamente a existência de instituições multilaterais que, ainda que tenham perdido prestígio, continuam a ofertar soluções racionais e espaços de negociação para recompor uma ordem internacional que parece primar pela incapacidade de gerar soluções para problemas que só se agravam. A referência a alternativas continua como parâmetro crítico para o comportamento dos Estados. O que parece perdido, sim, é o que restava de utopia, de vontade de modelar o futuro, de imaginar futuros de paz perpétua, utopia que está na origem histórica do multilateralismo. Mas, não se perdeu a consciência de que há alternativas à política de poder.

NOTA SOBRE O BRASIL E O FUTURO DO MULTILATERALISMO

A fragilização do multilateralismo não é favorável à política externa brasileira, por várias razões. A projeção internacional do Brasil é essencialmente diplomática. Não participamos do jogo internacional com recursos de “poder duro”; não somos uma potência econômica; não promovemos ideologias ou modelos de organização social. Ora, como o universo multilateral é tecido por processos diplomáticos, é fácil entender a nossa adesão histórica ao multilateralismo.

Através das instituições multilaterais, exercemos, em primeiro lugar, a possibilidade de participar das questões globais e, daí, a ambição de um assento permanente no Conselho de Segurança. Em segundo lugar, para um país que não tem “excedentes de poder”, o multilateralismo, quando mais avança, mais fortalece as alternativas que o direito oferece às políticas de poder. Além disso, é no universo multilateral que se abre o espaço para a criação diplomática e, em nosso caso, isto vale para iniciativas na ONU, como a Zona de Paz para o Atlântico Sul, a Responsabilidade ao Proteger e em diversas iniciativas nas conferências de revisão do Tratado de Não Proliferação; e, na região, a mais conhecida seria o MERCOSUL. Promovemos encontros de cúpula entre a América do Sul e os países africanos e árabes, porque, ao pertencermos ao mundo ocidental e ao mundo em desenvolvimento, abrem-se para nós possibilidades de aproximar posições antagônicas em várias conferências internacionais, como direitos humanos e meio ambiente. Finalmente, a facilidade de participar do universo multilateral nasce do fato de que as posições brasileiras são afins aos padrões da legitimidade internacional. Em suma, as IGMs são, por definição, um campo de oportunidades e não de ameaças. Eventualmente, podem exigir atitudes defensivas, mas é o espaço que se abre para a projeção internacional do Brasil. Se essa caracterização da atitude brasileira em relação ao multilateralismo é correta, a pergunta que decorre naturalmente é o que a diplomacia do país pode/deve fazer diante do quadro que se desenha hoje.

A resposta mais geral e mais evidente seria a de que um objetivo central da política externa seria defender e promover o próprio multilateralismo. Ou seja, ir além de usar as instituições multilaterais, mas lutar para que não sejam diminuídas ou substituídas nas funções para as quais foram criadas. Desta forma, a diplomacia seria fiel à sua história, não inovaria, simplesmente teria que se adaptar aos desafios que a conjuntura oferece. Não alteraria conceitos fundamentais mas o estilo e a atitude para apresentá-las. Neste ponto, a indagação prosseguiria: como fazer para ir além da defesa em tese do multilateralismo, como torná-la efetiva em um cenário em que provavelmente a ordem internacional se baseará em um sistema de poder multipolar? Quais seriam os caminhos políticos que dariam efetividade ao esforço de reforçar o multilateralismo?¹⁷

Há dois caminhos possíveis, o das alianças globais e o das alianças variáveis. Ambos devem partir da observação de que a multipolaridade contemporânea é mais complexa do que a clássica. Nesta, as alianças se formavam para conter o expansionismo de Estados com ambição hegemônica e o cerne das disputas era territorial. As alianças variavam, mas tinham objetivos claros.

¹⁷ Antes de prosseguir, é necessário sublinhar que, a meu ver, o enfraquecimento do multilateralismo não significa que a agenda seja esquecida. O campo multilateral continua e, para o Brasil, continuará como instrumento privilegiado de projeção diplomática.

Agora, a hipótese de se repetir, na defesa do multilateralismo, um comportamento “clássico” é remota, por uma razão muito simples. Não haveria um polo que encarnasse o “inimigo do multilateralismo”, talvez até o surgimento de Trump. Mas, faria sentido uma aliança contra Trump que contasse com outros polos que fossem uniformemente multilateralistas? É improvável porque a defesa do multilateralismo varia entre as Potências. A França e a Grã-Bretanha se aliam com os EUA em matéria de desarmamento, mas se afastam nas questões de direitos humanos e meio ambiente. Não há uniformidade de critérios nos temas de não proliferação ou na reforma do Conselho de Segurança. Uma alternativa seria articular um grupo de países que, com comportamentos afins em relação ao multilateralismo, se tornasse, pelo peso, um novo polo no jogo de poder, só que voltado à valorização do multilateralismo. De uma certa maneira, foi o que se tentou com o IBAS e, depois, o BRICS. Neste caso, ainda que o grupo tenha tido sucesso especialmente na área financeira, em outros, há diferenças marcantes que limitam a sua capacidade de atuação, como na reforma do Conselho de Segurança.

Assim, a escolha do caminho de alianças variáveis é o cenário mais provável induzido pela própria natureza do jogo multipolar. Para o Brasil, e talvez outros emergentes, há duas maneiras de atuar. A primeira é buscar alianças específicas, que vão variar em função dos temas e, de uma certa maneira, essa atitude já é a adotada pela diplomacia brasileira. Teria possivelmente que ser reforçada e agregar uma dimensão adicional, que é a de incorporar os que relutam em buscar os caminhos multilaterais. Não é nada fácil, mas é o desafio corrente. O segundo caminho seria intervir diretamente em conflitos que envolvam as Potências. O exemplo emblemático é a tentativa de intervir na controvérsia sobre o desenvolvimento nuclear do Irã. Não foi bem sucedida, mas isto não retira legitimidade da ação, nem exclui possibilidade de que se volte a tentá-la no futuro, talvez com mandato mais claro e menos ambição. Porém, na região, o Brasil tem um papel a desempenhar, sobretudo para mediar conflitos e evitar que haja interferências externas nas situações nacionais.

A vocação multilateral é parte essencial do modo brasileiro de estar no mundo. Por isto, uma das questões essenciais da diplomacia brasileira é definir estratégias que contribuam para que o multilateralismo mantenha prestígio e efetividade. As opções vão depender de como evoluirá o sistema internacional e as possibilidades de avançar na ampla agenda multilateral que, quer se queira, quer não, mesmo combatida, ainda é necessária e referência fundamental para a legitimidade internacional.

Climbing the Global Digital Ladder, Latin America's Inescapable Trial^(III)



Alfredo da Gama e Abreu Valadão

Professor na Paris School of International Affairs (PSIA) e *Senior Fellow* no OCP Policy Center. É membro do Conselho da UNITAR e Presidente do Conselho da Associação Estados Unidos-Brasil em Bruxelas. Tem diversas publicações a respeito de geopolítica, economia global, relações comerciais e Brasil e América Latina.

Latin American economies are facing two historical defining challenges. First, how to cope with the end of the commodities “super-cycle” and the prospect of a long period of low prices for basic natural resources. After all, raw materials production and semi-industrialized goods encompass most of their comparative advantages. Second, and even more exacting, how to adjust to the present disruptive transition from an old to a new global economic and social model. The 20th century industrial organization is progressively losing its dominant position to 21st century “digital” economy, based on permanent innovation, a pervasive use of information and communications technologies (ICT), and a service-packed consumer-driven organization of production¹. The 800-pound gorilla question is: where do Latin American societies – and for that matter most developing countries – fit in this new era?

The digital economy upheaval is already having far-reaching geopolitical and geo-economic implications. A planetary “ladder” would be a suitable metaphor of present times. A global value-added ladder where returns on investment are determined by the rung one can reach for (be it a country, a firm or even an individual). Who will gobble the largest shares of the world economy’s global profits?

TOP RUNG TECHNOLOGICAL CLUSTERS

At the top – the most profitable position – stand those who master high value-added, service-driven, ICT-centered production processes. These are characterized – as opposed to the tradi-

^(III) Alfredo G. A. Valladão, “Climbing the Global Digital Ladder - Latin America’s Inescapable Trial”, Policy Paper, PP-09, Junho 2016, OCP Policy Center Rabat.

¹ Alfredo G. A. Valladão, “Masters of the Algorithms. The Geopolitics of the New Digital Economy from Ford to Google, Wider Atlantic Paper Series, The German Marshall Fund of the United States, Washington 2014.

www.gmfus.org/wp-content/blogs.dir/1/files_mf/1399061479Valladao_MastersoftheAlgorithms_Apr14_web.pdf

tional “value-chains” – by horizontal, “buyers-driven”, “value-networks” (business customers, private consumers, or public procurement). These hybrid networked producers/ consumers ecosystems² thrive on permanent innovation and customization, on reacting swiftly to fast changing consumer’s needs, tastes and fads, and on handling shrinking technological cycles. Today, survival for value-networks – and even for “old” standard value-chains – hinges on adopting an array of digital technologies, many of which are widely available at reasonable prices and sometimes even for free. Accessibility has become so extensive that a trend towards ‘digital commoditization’ is already at work³.

Yet, widespread use of ICT tools is clearly not enough for this level of the ladder. The real value-added premium is generated not by usage per se, but by the capacity to develop new digital technologies as well as new production models, platforms and standards of digital businesses. This innovative know-how – a privilege of the “Masters of the Algorithms”⁴ – is a sine qua non condition for building more or less temporary monopolies or oligopolies based on a “network and platform effect”. An impregnable market position, at least for a (profitable) while, with competing newcomers facing higher and higher entry costs. The most popular examples of this new economic logic of winners-take-all are companies like Google, Amazon, Facebook, Apple, Uber...

The cream of the crop of the new digital economy is more and more concentrated in a few powerful innovative geographical “clusters” – Silicon Valley, New York-Boston corridor, London, Cambridge, Berlin, Paris, Tel-Aviv... The great majority of these high-tech hubs are located in the United States and Europe, followed by Israel and Japan, plus a handful and less powerful ones scattered through South Korea, Singapore, Hong Kong, and Australia. The recipe for their ongoing success is freedom, a requisite much more important than mere easy access to top new technologies. That means not only free enterprise and a very competitive environment open to the world marketplace, but also freedom of thought, research, information, communication or financial flows. Still, a business-friendly culture of freedom cannot prosper without top-notch university centers and high-grade secondary education, strong guarantees for private property, easy access to financing, and predictable and accountable legal systems and political public policies. Thanks to these unique cultural, economic and political ecosystems, these truly urban boom-lands, at the very top of the world’s geo-economy hierarchy, take the lion’s share of the global value added and profits. Needless to point out that no Latin American country – or conurbation (except São Paulo, partly) – meets this combination of prerequisites to play in this first league.

SECOND TIER HIGH QUALITY PLAYERS

A second tier of high value-added players sits just beneath the top rungs: the most creative companies of the traditional industrial and services production. They are specialized in very

² Mark Skilton, *Building Digital Ecosystems Architectures: A Guide to Enterprise Architecting Digital Technologies in the Digital Enterprise*, Palgrave Macmillan, New York, 2016.

³ Jorge Arbache, “Digital economy hopes for Brazil overstretched”. *The BricsPost.com*, 07/06/16, Brasil.

⁴ Alfredo G. A. Valladão, 2014, *op. cit.*

high quality products with heavy concentrations of innovation, historical know-how, highly trained workforce with old inherited skills, brand recognition and trusted reputation. These firms (sometimes part of a geographical cluster) can bring to market either outstanding finished products, or sophisticated and highly precise parts and components. There is no shortage of well know examples: France's luxury brands, Germany's high-end cars and machine-tools, US high-tech medical devices, European and American large civil aircraft and aviation engine makers or ball bearings companies, US and Swiss "Big Pharma", Swiss branded coffee devices, German and Japanese industrial robots and "co-bots" (collaborative robots)...

Most of this production is characterized by either relatively short – or at least restricted – production series, or by single innovative and extremely successful products (a feature often associated with pharmaceutical businesses). However, these sectors of the global value-added chains are not only an appanage of big companies. Innovative and efficient small and medium-sized enterprises (SME) are widely represented with their huge investments in R&D, design, prototyping, top-level apprenticeships, digital services, and highly connected manufacturing processes. Germany's Mittelstand is one of the most famous examples of this kind of successful SMEs.

Companies at that level thrive by monopolistic or oligopolistic global "niches". Indeed, a very high quality product or particular brand cannot be easily replicated. Reaching market dominance, or even a quasi-monopolistic status, is extremely profitable, reinforcing innovative and sophisticated production processes relatively free from the constraints of cost-driven vertical value chains. They also nurture – and benefit from – a very reliable network of high-tech out-sourcers, so much so that their small and middle-size brethren have been targets of choice for merger and acquisitions (M&A) strategies of big companies looking for a fast upgrade to more value-added production. Tesla, Space X, Boeing, Airbus, Safran, Apple, Dior, Ferrari, Nespresso, Novartis, Merck, Bristol-Meyer Squibb, Kuka, Fanuc, RBC Bearings... The list can be quite long, but the reality is that the immense majority of this second rung players are mostly concentrated in the US, Europe and Japan, with some other single flagship companies headquartered in South Korea, China, and India.

Latin America does have very few big-thicket technological-savvy firms, like Mexico's IT services Softtek or wireless service provider América Móvil, Chile's software provider Sonda, or Brazil's aerospace company Embraer and the electric engineering and automation operator WEG. But these are exceptions. The most important Latino corporations are still extractive or agribusiness producers and construction firms. Yes, some successful start-ups have emerged in the region and many local governments are promoting "tech hubs" and making an effort to attract "research labs" of world-class tech players (on June 2016, Google launched its startup incubator in Brazil – "Campus São Paulo" – the first in Latin America). But the region's entrepreneurs lack the infra-structure, the socio-economic incentives, the regulatory predictability and the competitive and politically stable environment absolutely necessary to stand a chance to compete at this high level of manufacturing or service providing – at least for moment. In fact, most successful Latino startups are constrained to expatriate their business in order to pursue their own growth.

MIDDLE RUNGS: STRUGGLING GLOBAL VALUE CHAINS

The global ladder's middle-range rungs concentrate the remaining bulk of national and global value chains (GVC) designed for "mass production for mass consumption". These big 20th century trans-nationalized conveyor-belts are still at the core of the world economy. A planetary manufacturing base that produces standardized goods and services: "good-enough products" for "good-enough consumers". A global market representing a sizeable but declining share of solvent demand in mature developed regions – and most of the (less affluent) consumption in developing countries. These industrial supply chains can be divided into two main groups: a) producers of low-end goods, mostly unbranded, particularly in Asia, but also in Latin America and some African countries; b) producers of middle-range goods (finished or intermediate), most of them as part of foreign outsourcing and assembly lines open to possible North/South cooperation (e.g. Zara's "fast fashion" products or Foxconn's partnerships with Apple, BlackBerry or Nokia).

Yet, the "old" GVC's survival is threatened by inexorably dwindling margins. First of all, they have to cope with moderate growth demand for their products. Strong environmental constraints are fostering an emerging culture of "responsible" behavior much less hungry for mass consumption goods. This is particularly true for the big American, European and Japanese markets, which together concentrate nearly 70% of the planet's private solvent consumers, and where there is ferocious competition from the digital economy's more sophisticated customized and personalized products with growing shares of services embedded. But focusing on a presumed explosive expansion of new middle-classes in emerging economies does not look like a very promising alternative. Such prospect would need a radical shift in development models, from export-led to domestic-led consumer growth. China's present difficulties are demonstrating that such a switch is implausible without an open and free economic, social and political environment that warrants substantial – and sustainable – wealth transfers to individual consumers, as well as freedom of choice. An unpalatable perspective for the vested interests of the powerful clientelistic "crony-capitalism" ruling groups that monopolize power in most developing nations.

For traditional vertical mass production industries, the standard solution when solvable demand stagnates or decreases is to improve productivity and to seek economies of scale. Yet, for businesses churning out cheap low-end products for low-end consumers (most of them living in poor or developing countries), benefiting from a very low-cost labor force is still paramount. But even this segment – forever under threat of extremely tight margins – is already facing growing competition from technological innovations, particularly new robotics or additive manufacturing, which are chipping away at the advantages of low salaries. The best example is the new Adidas offer of personalized trainers, computer-designed and 3-D printed on the spot. And its new robot-led pilot factory, recently "reshored" to Ansbach in Germany, spectacularly more efficient than its own low-cost supply chains in Asia⁵. In the new global geo-economy, the fate of this sort of production will be to attempt to survive by serving dwindling and very poor fractions of national consumer markets, which are not solvent enough to get too much attention

⁵ James Shotter, Lindsay Whipp, Robot revolution helps Adidas bring shoemaking back to Germany, Financial Times, June 8, 2016 <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/7eaffc5a-289c-11e6-8b18-91555f2f4fde.html?ftcamp=crm/email/nbc/techFT/product#axzz4B0D4I6uJ>

from middle-rank mass producers. Or worse: to be downgraded into subsidized and protected national industrial value chains, kept alive only with taxpayers' money.

As for middle-range producers, there is no salvation other than investing heavily in productivity-enhancing technology, which can be chosen from a whole range of available digital technologies and services. The objective is to enhance competitiveness by re-organizing the whole value chain, from design and prototyping to inputs and stock management, physical production, logistics, marketing, management of outsourcing partnerships and in-house constraints. It is a tall order. First, many of these new technologies are widely obtainable at reasonable prices (i.e. "digital commoditization"). Competitors can easily replicate basic productivity gains. Therefore, speed and high flexibility to accommodate change are the name of the game. Moreover, a technological and organizational permanent race to reinvent business processes needs not only specific competition-friendly cultural traits but it also costs a lot. Middle-range producers are facing the challenge of sometimes-unbalanced partnerships, as well as the prospect of being swallowed by a more efficient "partner"⁶. Last but not least, they are heavily dependent on their home-governments capacities to negotiate international trade and regulatory agreements in order to guarantee – and to lock in – access to the most important consumer and industrial markets: mature industrial economies and new "emergent" urban middle-classes, which are the best clients for these categories of goods.

As a matter of fact, the GVC phenomenon is already reaching a plateau before many developing economies even had the chance to take advantage of it. The fact that since 2008, world trade has been rising at a slower pace than world GDP – and that looks like a structural trend – can be seen as clear signal of a "GVC-peak"⁷. There is not enough room in the digitally led global economy for all low- and middle-level supply chains born after the opening of the world market at the end of the Cold War. In a dwindling margins environment, enhancing productivity has limits, particularly if digital tools become widely used by all players. So for the moment, in order to remain competitive, there are not many alternative solutions other than also seeking strong economies of scale. No wonder that mergers and acquisitions (M&A) volumes have hit record levels since 2008 . Huge consolidations of global value chains is under way, led by big or just very efficient players in the US and Europe and a buying spree by Chinese firms seeking to escape declining domestic growth.

END OF THE ROAD FOR COMMODITY EXPORTERS AND DOMESTIC SUPPLY-CHAINS

Finally, the lower rungs of the global value-added ladder are filled by commodity exporters (raw materials and producers of basic semi-industrialized goods) and domestically focused local industrial value chains. These segments are the big losers of the 2008⁸ global financial crisis and

⁶ Corinne Vadcar, *Mutation des chaînes de valeur mondiales: Quelles stratégies des entreprises?*, Collection International n° 29, Prospective et Entreprise, CCI Paris Ile-de-France, 2016.

⁷ Otaviano Canuto, "What Happened to World Trade?", Policy Brief 15/16, OCP Policy Center, Rabat, 01/06/16. <http://www.ocppc.ma/sites/default/files/OCPPC-PB1615.pdf>

⁸ IMAA, "M&A Statistics", Institute for Mergers Acquisitions and Alliances. <https://imaa-institute.org/statistics-mergers-acquisitions/>

of the dawn of the new digital economy. They are the ones who suffered the worse slowdown in the last five years. And they are now hit by a “double whammy”⁹: a much slower growth for their range of exports goods and a sizeable reduction in industrial foreign direct investments and off-shoring projects.

The commodity prices super-cycle of the first decade of the new century, particularly for extractive industries, is over. And it is not coming back soon. The two main engines of this natural resources golden age have lost traction: the dynamics of global industrial value chains are wearing out and China’s explosive economic growth is clearly slowing down. The new service-led digital economy is much less hungry for raw materials. And China is threatened by the “middle-income trap” and by the many financial and political obstacles to its government stated goals: to speed up the transition to a more domestic market-oriented growth and a services-driven economy. Meanwhile, the huge Chinese demand for its “world’s factory” chains has been dwindling away.

The recent World Bank Global Economic Prospects report, has pointed up a catastrophic drop of GDP growth in emerging and developing commodity exporters. This fall is dragging down the whole “Global South” prospects: for the first time since the beginning of the 21st century, this group of countries are no longer closing the income gap with the rich world¹⁰. Yes, the global economy still needs food, feed, fuels and minerals. But like it or not, commodities are not anymore – if ever – a winning ticket to sustainable development. Extractive industries and agribusiness will not no longer guarantee crucial balance of payments surpluses, and they are not diversified and jobs-friendly enough to insure inclusive growth and decent work for a whole national polity.

The other bad news is that “old” domestic industrial value chains, even if they can benefit from protected internal markets, are less and less able to compete with transnational value chains. And their very low and subsidized margins do not leave any room for investments in productivity enhancement. Domestic demand alone cannot sustain economies of scale: national supply chains’ relatively small-scale cannot face GVCs that can reach for the global market – unless one chooses to retreat into autarchy (e.g. Cuban, North Korean or even Zimbabwe models), resulting in an authoritarian regime and a general impoverishment of the population.

BOOMLANDS AND STAGNANT BACKWOODS

Summing up, the global ladder that images the world’s new geo-economy is a pretty rough and competitive place to be. The transition from a dominant mass production/mass consumption model to a digital networked production for customized consumption is deeply disruptive, economically, socially and politically. Winners can win big, while losers lose a lot. Historically, such violent transitions breed strong income and wealth inequality, before a new paradigm matures and readjusts to a more acceptable social distribution¹¹. Meanwhile, it is

⁹ Otaviano Canuto, *op. cit.*

¹⁰ World Bank, *Global Economic Prospects: Divergences and Risks*, June 2016, Washington D.C

¹¹ Ian Morris, “The Lunch Question”, *Global Affairs, Stratfor Global Intelligence*, February 11, 2015. https://www.stratfor.com/weekly/lunch-question?mc_cid=833f04473a&mc_cid=e2d3056dcb

no wonder that governments around the planet are under pressure from angry citizens. Their capacity to control this global metamorphosis has been clearly impaired, even in the core countries of the “4.0 Revolution”.

In the two top rungs, high-value added and high-profit service- and customer-driven production networks, as well as very high quality consumer and industrial goods, are mostly concentrated in a relatively small number of “clusters” situated in the US, Europe, Israel and Japan. A very few successful firms, and some less powerful clusters, are also scattered around the globe. Territorial concentration and the sheer pace of innovation are creating a two-speed geography: urban boomlands surrounded by large economic backwaters, either inside national borders or between nations. Until the digital economy’s brake-neck pace slows down and settles to a “new normal”, there is not much the rest of the world can do – besides actively upgrading its cultural and socio-economic compound in order to become part of this new future. Or else, just helplessly standing on the sidelines.

At the bottom of the ladder, the situation is equally challenging. Old and uncompetitive light industries working for the internal market, or purely domestic P&C supply-chains, do not stand a chance in the new global environment. Systemic public subsidies and protectionist measures always end up with damaging misappropriations of scarce national resources, which are sorely needed for effective development programs. And comfort clientelistic practices and cronyism. Commodities producers, for their part, are in slight better shape. Countries mainly dependent on extractive industries are doomed to suffer the roller coaster of world prices and currency swings, and the decline of global demand, but they can survive... stuck into a low growth future. A big chunk of the “Global South” is part of that category: South America, most African states, Central Asia, Middle-East oil producers, a few South East Asian nations. Yet, new ICT and automation technologies can seriously boost productivity and enhance the share of services embedded in the delivery of raw materials (logistics, insurance, branding, customization...). “We should export mining, not minerals”, explained the Minister of Economy and Development of Chile¹², a country deeply reliant on copper production. His stated goal is to multiply by ten the value of goods and services associated to mining activities through partnerships with top-tiers foreign companies.

This same strategy can be – and is being – followed by extremely competitive agribusiness firms in some developing countries. These big global players – many of them in South America, particularly in meat, poultry and soya complexes – have already incorporated sophisticated technologies (big data weather prediction, automation, traceability, space imagery, GPS sensors on tractors, agri-research...) to their processes. However, their contribution to their national societies’ welfare is limited, and more localized in their production areas. And they too have to endure permanent volatility of international prices, as well as the protectionism of big consumer markets and the ongoing trend of prioritizing “greener” local products. Last but not least, wider availability of these new high-tech tools to North American and European big and small producers will make competition even harder. In the end, if a huge effort to “digitalize” and “servicify” the production of commodities is successful, it could, at most, keep a national

¹² Luis Felipe Céspedes, Speaking at the 2016 International Economic Forum Latin America and the Caribbean, OECD Development Centre and Inter-American Development Bank, Paris 3 June 2016.

economy afloat, buying time for much more unavoidable, sensitive and long-term institutional and socio-economic structural reforms.

THE WAY UP: INDUSTRIAL “NICHERS” INSIDE US AND EUROPEAN VALUE-CHAINS

The best opportunities for Latin America still lie in the middle range rungs of the global value-added ladder: supply-chains of good enough products for good enough consumers. Indeed, without abandoning their competitive advantages in basic commodities, the only way forward is to try to climb the ladder. Many countries in the region already have decades-old experiences with manufacturing, and Brazil and Mexico do benefit from impressive industrial hubs. However, practically none of these Latino non-commodities “mass production for mass consumption” value chains have the required competitive advantages in order to become global leaders. In the new environment of GVC’s dwindling margins, the unavoidable “great consolidation” of industrial chains is being led by three mega-poles: US, Europe and China/Japan. Three “families” of transnational value chains, competing and collaborating with each other, and trying to expand their production and market reach to the rest of the world – including their main contenders’ turfs. This great economic rivalry has also become a race to integrate and control – or at least to build preferential business relations with – the best performing outsourcing partners (tiers 2, 3 and 4 suppliers), whatever their locations in the planet¹³.

For a Latin American industrial upgrading, there are not many possibilities other than seeking the best possible value-added “niches” inside the three big families of global value-added chains. It is probably the smartest and only way of fostering more sustainable economic performances. True, it is not an exceedingly exciting endeavor, but it takes time to build the juridical, political, educational, social and cultural conditions, as well as the indispensable modern infrastructure, which is needed for playing at higher levels. Meanwhile, something has to be done to answer the inexorable decline of commodity dependence and of closed uncompetitive incipient national industries. Otherwise, the gap with the rich mature economies will become unbridgeable for a very long time.

This industrial path is not an easy one. All Latin American economic and social policies are in need of deep structural reforms. A business-friendly climate, a bold opening of national economies, a much stronger domestic competition and efficient regional integration schemes will have to be encouraged. All the more since the range of possibilities is even narrower: most Latino manufacturing companies are not competitive enough to win significant “niche” market shares inside Asian GVCs. They cannot rival – yet – with the financial, educational or labor-costs advantages of South- and South-East Asian contenders. Without mentioning the vast cultural and language barriers that both sides have to overcome. And the fact that Asian low-end and middle-range “good-enough” goods are today the most dangerous competitors to Latin American domestic production. As a matter of fact, the region’s “niche” approaches will have to target mainly US- and European-led GVCs.

¹³Peerless Research Group, “Outsourcing Manufacturing: A 20/20/ view”, Supply Chain Management Review, E2open, March 2015, Austin (USA). http://www.scmr.com/wp_content/e2open_wp_outsourcing_mfg_011316.pdf

MEXICO AND CENTRAL AMERICA: BETTING THE FARM ON NORTH AMERICA

But Latin America is not a geopolitical or a geo-economic single entity. From the Rio Bravo del Norte to Tierra del Fuego, and in spite of some common economic traits and shared Iberian heritage and languages, Luso-Hispanic America is quite diverse. Presently, in global economic terms, the region has to cope with at least two significant dividing lines. A North/South separation running more or less along the Equator, and an East/West division between Atlantic and Pacific countries, reminiscent of the old 15th century “Tordesillas line”¹⁴. Nearly all the countries situated north of the Equator have strong economic links to the United States and are deeply dependent on their Northern neighbor for trade and investment. Most South American nations, for their part, are “global traders”, with more balanced economic relationships between themselves and with Europe, Asia and the US. But today, in the southern half of the continent, Pacific countries are following a path leading to a more open and competitive economic environment and a deeper integration into the global economy through free-trade agreements. While on the Atlantic side, Brazil and most of its Mercosur partners have been championing a much more protectionist policy – at each nation’s borders and also around the trade bloc – as well as a more inward-looking industrial development.

Mexico – thanks to NAFTA (North American Free Trade Agreement) – and Central America – through CAFTA (Central America Free Trade Agreement) – have secured an open access to the humongous US market (with the usual exceptions shielding hard-nosed vested interests). This privilege had a price – at times a heavy one depending on the degrees of protection of each domestic economic sector: a countervailing opening of their own internal markets to North American firms. This new policy choice was the starting point for a development model based on active involvement into US-led transnational value chains, and on stronger regional integration of Central American value chains. The Central American Integration System (SICA) was shrewd enough to include in the agreement with the US the acceptance of cumulative rules of origin, which favors the generation of intra-SICA supply-chains. True, the US was already the biggest client, by far, of these northern Latin American economies: from 40% (Guatemala) to 75% (Mexico) of their exports go to the United States¹⁵. But the new industrial value-chain model also boosted the internal regional market: intra-zone exports, in spite of narrow domestic markets, have reached between 24% (Honduras) to 44% (El Salvador)¹⁶.

This on-going transition from quasi-total dependence on staple agriculture products – or oil, which was the case for Mexico – to more dynamic “niche” industrialization processes is due, essentially, to the political decision to accept this close North America/Central America economic integration. And in order to hedge its bets, Mexico and Central America have also concluded Association Agreements with the European Union, and have signed (or are negotiating) FTAs with some Asia-Pacific economic powerhouses (Japan, China, Korea, Singapore Australia...).

¹⁴ Alfredo G. A. Valladao, “The new Tordesillas line: The present great Latin America East-West divide”, Quaderni IAI, n° 29, November 2007, Rome.

¹⁵ Alexander Simoes, The Observatory of Economic Complexity, macro connections, MIT Media Lab, Cambridge (MA).

¹⁶ Ibidum

The results are tangible. Mexico has found very profitable niches – components or final products – in North American supply-chains producing information and telecommunications equipment, cars, trucks and tractors, or medical instruments. These three sectors represent nowadays about 63% of Mexican exports, most of it to the US¹⁷, and the country has attracted huge volumes of foreign direct investment from North America and Europe, nearly 60% going to manufacturing industries. Central American players have bet on textiles: apparel production for the North American market using US (and sometimes Chinese) yarn and fiber. El Salvador, Honduras and, to a lesser degree, Nicaragua have been quite successful in pursuing that path, while Guatemala is still struggling. Costa Rica is a case apart¹⁸. At the beginning of the century, its government took all the necessary measures to attract an export-driven world-class integrated circuits manufacturing plant from Intel. The idea was to stimulate local clusters of high tech firms. This success story – integrated circuits and office machine parts represent 50% of the country's exports¹⁹– constitutes a high tech basis that enables Costa Rica to start overcoming the recent transformation of Intel's assembly plant into an R&D center: now, the country is building a niche in medical and orthopedics instruments.

SOUTH AMERICA'S GREAT DIVIDE: OUTWARD-LOOKING PACIFIC, INWARD-LOOKING ATLANTIC

In the last few years, most South American Pacific Rim countries are trying to follow the same track. More than 60% of Chile, Peru and Colombia's exports still come from extractive industries (minerals, metals, oil) and foodstuff. They have a modest participation into GVCs as they occupy mainly forward linkages in upstream positions, which constitute the inferior lower value-added rungs of these chains²⁰. But all three countries have negotiated free-trade agreements with the US and – together with Mexico – have rushed to be part of the Washington-led Trans-Pacific Partnership (except Colombia, but it has already shown its willingness to become a full member). They also formed the Pacific Alliance, in 2011, in order to guarantee, as a group, their central policy choice in favor of open and competitive economies, as well as their niche strategies inside global value chains. Their first reaction to the signing of TPP were clearly a glow of satisfaction about being able to have a much more competitive access to the US market and GVCs. However, they still have a long way to go. Peru has started to follow the Central America example by building an apparel production for North American and South American markets. Chile is diversifying into high-end foodstuff (wine and salmon), a technological upgrade of mining processes and financial services, while Colombia still has to wait for a more stable institutional environment. Institutional instability and unpredictability constitute even higher obstacles for the so-called “Bolivarian” countries (Venezuela, Bolivia and Ecuador) stuck into the “raw materials curse” and populist inward looking unsustainable economic policies.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Theodore H. Moran, “Using FDI to Upgrade and Diversify the Export Base: the Case of Costa Rica and Intel”, Foreign Investment and Supply Chains in Emerging Markets: Recurring Problems and Demonstrated Solutions, Working Paper 14-12, December, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC 2014, pp. 8-12. <https://piie.com/publications/wp/wp14-12.pdf>.

¹⁹ Alexandre Simoes, op. cit.

²⁰ OECD/UN/CAF, “Country Notes”, Latin America Outlook 2016. Towards a new partnership with China, OECD/United Nations/CAF 2015 pp. 185 ss.

But South America's economic big prizes are still the Atlantic Mercosur member countries, particularly Brazil and Argentina. Traditionally, these two biggest GDPs in the region have relied mainly on exports of commodities (agriculture and mineral) and semi-manufactured goods from natural resources. However, they also developed relatively strong traditional technological low- and medium-level industries – São Paulo is Latin America's most important industrial hub – and even single high-tech leaders like Embraer, which benefits from its many backward linkages into large transnational supply chains. Yet, this industrialization process was based on import-substitution models with their array of public subsidies and protectionist measures, and their reliance on closed domestic markets and their distaste for internal or foreign competition. Since its creation in 1991, Mercosur has struggled to implement its original goals: an effective Customs' Union and a gradual stronger integration into the global economy. It still has to live with many intra-bloc tariffs and a host of regulatory obstacles, and with its incapacity to conclude any consequential trade agreements with the outside world. It is extremely difficult indeed to negotiate any FTA when your strategy is to ask for open access to your competitive products (mostly agricultural goods), while refusing any meaningful concession on opening your own domestic market to more competitive foreign industrial goods. A situation that can explain the growing restlessness of the smaller original member states, Uruguay and Paraguay, which are much more in need of wide access to the world's big economies in order to compensate for their limited internal markets.

The question now is that even Brazil and Argentina cannot pull through anymore on commodities alone. Even their high value-added agribusiness sectors are not enough. Worst still: they now have to face stagnant domestic consumer markets and a huge drop on their industries' competitiveness. Profound economic and social policy changes are becoming unavoidable. And that means painful structural and political reforms. The old protectionist patterns (internal and external) that feed and reinforce pervasive clientelistic and rentist cultures are deeply incompatible with the tenets of the new digital economy: open, competitive, well educated, permanently innovative and adaptable societies and production processes. Maybe the recent collapses of rightist and leftist populist models in many South American countries will open the way to these sorely needed reforms. The alternative is bleak: a very long period of economic and social stagnation, and an evermore unbridgeable gap with the mature digital high tech industrial societies of the Northern hemisphere.

Revolução elétrica: um cenário possível para a mobilidade no Brasil? ^(IV)



Clarissa Lins

Clarissa é sócia fundadora da Catavento, consultoria especializada em estratégia e sustentabilidade. É diretora executiva do Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis - IBP e membro do Comitê de Sustentabilidade da Vale. Clarissa foi membro e presidente de conselho consultivo da Royal Dutch Shell, e trabalhou na Petrobras e BNDES, em cargos executivos e de confiança.

Raoni Moraes¹ e Guilherme Ferreira²

Em 2016, a Catavento escreveu um *paper* sobre “Perspectivas de inserção de veículos elétricos”. Desde então, o tema não parou de ganhar espaço, em grande medida em função do anúncio frequente de investimentos maciços de montadoras nesta nova tecnologia, respondendo à tendência de eletrificação da matriz de transporte.

A Catavento volta ao tema, com o intuito de registrar avanços obtidos em tão curto espaço de tempo. Em nenhum momento, todavia, procura-se afirmar que este é o único cenário possível. Fiel às boas práticas de planejamento estratégico, a intenção é mapear sinais que apontem para possíveis trajetórias futuras, com impacto relevante em diversas indústrias. Cabe observar que, embora a matriz de transporte no Brasil tenha especificidades dadas pela penetração do etanol, tais características não foram objeto de análise aqui.

INTRODUÇÃO

A mobilidade passa por transformações profundas que tendem a modificar radicalmente a forma como as pessoas se locomovem, notadamente em centros urbanos. Entre as principais tendências responsáveis por essa revolução estão a entrada de veículos elétricos (VE), o aumento do compartilhamento na mobilidade e o desenvolvimento da tecnologia de veículos autônomos.

^(IV) *Paper* publicado pela Catavento Consultoria no dia 13 de junho de 2018. O *paper* original pode ser acessado em <http://catavento.biz/revolucao-eletrica-um-cenario-possivel-para-mobilidade-no-brasil/>

¹ Mestre em planejamento energético, consultor associado da Catavento, tendo sido sócio de jun/15 a ago/16

² Engenheiro, sócio da Catavento

Dentre os setores mais impactados por tais mudanças está o setor energético. A mudança de utilização de combustíveis líquidos para a eletricidade pode causar reduções relevantes no consumo de derivados de petróleo de grande valor, como a gasolina, bem como nos biocombustíveis. Hoje, o transporte rodoviário de passageiros responde por cerca de 25% da demanda mundial de derivados de petróleo³ em termos globais.

Neste contexto, a perspectiva de consolidação dos VE se fundamenta em três elementos que se apresentam hoje e parecem impulsionar de forma decisiva nesta direção. São eles: os expressivos planos de investimento das montadoras em tecnologias elétricas e mais eficientes, as crescentes restrições governamentais com relação às emissões e as novas preferências dos consumidores na escolha por mobilidade. Assim, a frota automotiva tende a evoluir para uma diversidade maior de tecnologias de propulsão, entre elas os veículos híbridos, o VE plug-in e, a mais proeminente delas, o VE a bateria. A Bloomberg New Energy Finance (BNEF), por exemplo, estima que 55% das vendas e 33% da frota global seja composta de VE em 2040.

A incerteza associada ao passo dessa inexorável transição impõe às empresas a necessidade de se anteciparem às mudanças e se adaptarem ao novo mercado para assegurar o mínimo impacto aos seus modelos de negócio, bem como aproveitar as oportunidades que irão surgir. Por outro lado, a velocidade de consolidação dessas tecnologias depende da superação de barreiras relacionadas aos seus aspectos econômico, tecnológico e regulatório.

Os objetivos deste *paper* são, portanto, mapear os avanços obtidos nos impulsionadores da profunda mudança em curso na mobilidade, além de evidenciar os elementos fundamentais a serem incorporados em qualquer exercício de planejamento estratégico de empresas potencialmente impactadas.

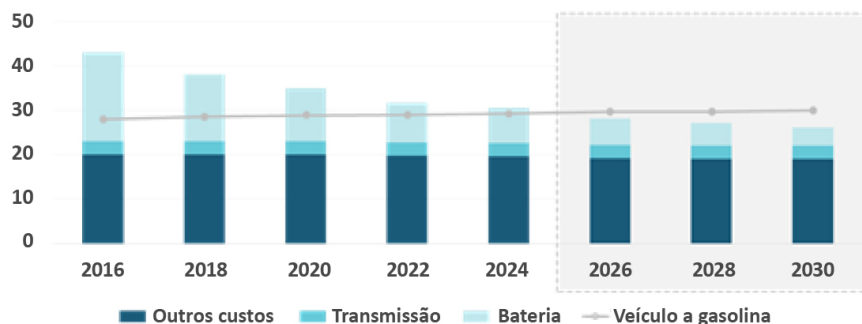
DESAFIOS E AVANÇOS

Competitividade de preço

O primeiro desafio está relacionado à baixa competitividade de preço dos VE no mercado, em grande medida explicada pelo alto custo atual de produção das baterias. Mais de um terço do custo médio dos VE nos EUA, hoje em torno de US\$ 39 mil, refere-se à bateria, implicando em um diferencial de preço de mais de US\$ 10 mil em relação aos carros a combustão da mesma categoria.

³ IEA. World Energy Outlook. 2017

Custos médios de veículos sedans nos EUA US\$ mil



Fonte: Bloomberg New Energy Finance, "Why Battery Cost Could Put the Breaks on Electric Sales", 2017

A partir do investimento massivo de grandes corporações⁴, espera-se que a capacidade instalada de produção de baterias passe dos atuais 131 GWh para 400 GWh⁵ em 2021. Os progressivos ganhos de escala devem reduzir o custo das baterias de 270 \$/kWh para 70 \$/kWh até 2030, eliminando, assim, o diferencial de preço dos VE em relação aos veículos a combustão.

Por um lado, existem questões relacionadas ao fornecimento dos metais usados nas baterias atuais - como lítio, cobalto, manganês, níquel, cobre, alumínio e grafite. A expectativa é que a demanda por esses minerais cresça dos atuais 0,7 milhão de metros cúbicos para mais de 10 milhões em 2030, com *compound annual growth rate* (taxa média de crescimento CAGR) de 25%. A existência de reservas limitadas, a falta de investimentos em novas minas exploratórias e a concentração dessas reservas em países politicamente instáveis são alguns aspectos que podem introduzir risco à cadeia de suprimentos. Um dos casos de maior destaque é o da República Popular do Congo, país que concentra aproximadamente 65% da oferta mundial de cobalto e onde práticas de trabalho infantil são denunciadas com frequência⁶.

Por outro lado, em vista do volume de investimentos, os fabricantes de bateria buscam garantir, desde já, o suprimento futuro de metais para suas produções esperadas por meio de parcerias e contratos de longo prazo. Em maio de 2018, por exemplo, a Tesla anunciou uma parceria de 3 anos com a mineradora australiana Kidman Resources para o fornecimento de lítio. A Volkswagen, por sua vez, anunciou em 2017 que pretende estabelecer um contrato de parceria para o fornecimento de cobalto pelos próximos 5 anos⁷.

Apesar do preço de aquisição mais elevado, o custo de rodagem dos VE representa menos da metade do custo de um veículo a gasolina – podendo variar significativamente em função da relação de preços locais da energia elétrica e da gasolina –, além de ter custo de manutenção aproxima-

⁴ Como Tesla, Panasonic, Samsung SDI, BYD, CATL, AESC, LG Chem.

⁵ BLOOMBERG NEW ENERGY FINANCE (BNEF). Electric Vehicle Outlook 2018. 2018

⁶ AMNESTY INTERNATIONAL. "This is what we die for" - Human rights abuses in the Democratic Republic of the Congo power the global trade in cobalt. 2018

⁷ FINANCIAL TIMES. Global carmakers race to lock in lithium for electric vehicles. 2018

damente 80%⁸ menor, fator que contribui diretamente para uma maior penetração de veículos elétricos nas frotas de veículos compartilhados. Assim, o argumento de falta de competitividade no preço é algo que tende a se esvaír com o tempo e o avanço da tecnologia, sendo ainda mais proeminente quando analisado o custo total de propriedade⁹.

Autonomia e infraestrutura de recarga

O segundo aspecto engloba as deficiências tecnológicas relacionadas ao desempenho e recarga do sistema de propulsão a bateria, em grande parte decorrentes da maturidade em que se encontra essa tecnologia.

A autonomia média dos VE em oferta no mercado ainda é relativamente menor do que os carros a combustão devido à baixa densidade energética da bateria de íon-lítio, a tecnologia predominante atualmente. As baterias de íon-lítio praticamente duplicaram sua capacidade volumétrica de armazenamento nos últimos três anos, porém permanecem inferiores aos combustíveis líquidos nessa característica. Possivelmente, o grande salto de eficiência pode vir de tecnologias em desenvolvimento mais recente, como as baterias de lítio-ar, de estado sólido ou supercapacitores a base de grafeno.

Além disso, a disponibilidade de pontos de recarga também representa um desafio para a entrada de VE. Supondo-se para a frota elétrica um modelo replicado dos cerca de 40 mil postos de combustíveis existentes no Brasil, haveria uma expressiva demanda por investimento a ser feito na nova infraestrutura. Considerando o desenvolvimento de pontos de recarga, estima-se que para cada VE na frota seja necessário um investimento de US\$ 735¹⁰. O sucesso na atração de capital dependerá, entre outros fatores, da relação entre o custo destes equipamentos e o retorno dos serviços oferecidos, bem como do mercado potencial a ser atendido.

Nesse modelo, o usuário teria ainda o prejuízo de que o tempo de recarga de uma bateria, com a tecnologia atual, é da ordem de algumas horas e não de alguns minutos, como no reabastecimento de combustível líquido. No entanto, a baixa distância diária percorrida nos centros urbanos (70 km nos EUA e 40 km no Reino Unido)¹¹ reduz a necessidade de realização de recargas frequentes e em sua totalidade.

Além disso, os VE têm possibilidade de recarga mais flexível, não precisando necessariamente ir a um posto de combustível. Os pontos de recarga podem se localizar em casa, nos condomínios, no estacionamento do trabalho ou de estabelecimentos de serviços. Dessa forma, no uso cotidiano, a recarga pode ser feita durante os períodos ociosos, podendo, inclusive, otimizar o tempo do motorista.

⁸ RETHINK X. Rethinking Transportation 2020-2030. 2017

⁹ Custo total de propriedade, refere-se à aquisição, funcionamento e manutenção de um veículo em todo ciclo de vida

¹⁰ Elaboração Catavento a partir de UBS. Disruption Ahead. 2017

¹¹ UBS. Disruption Ahead. 2017

Faz-se necessário, entretanto, orientar a destinação das baterias usadas. A elaboração de modelos que visem reintroduzir as baterias antigas na economia, seja na recuperação de seus materiais, seja na sua utilização em outros segmentos – por exemplo, no sistema elétrico –, reduz o impacto ambiental do descarte destas baterias, bem como a nova demanda por metais.

Regulação

O terceiro aspecto se refere a possíveis configurações regulatórias que venham a representar restrições à eletrificação da frota. A entrada de VE pode gerar impacto mais acentuado em algumas indústrias já estabelecidas no país, como aquelas relacionadas à cadeia de produção e distribuição de combustíveis, além de impor a necessidade de investimentos em nova infraestrutura. A depender de prioridades de política econômica, pode-se criar barreiras que protejam as indústrias incumbentes, dificultem a entrada da nova tecnologia no mercado ou simplesmente não permitam a existência de um ambiente propício aos novos investimentos.

ASPECTOS FAVORÁVEIS À ENTRADA DE EV

Em face dos desafios não desprezíveis que essa tecnologia tem pela frente, é natural que exista uma grande amplitude de cenários possíveis para sua evolução no mercado automotivo, desde o seu completo fracasso até a sua introdução em massa nos mercados mundiais. Mesmo diante de tal incerteza, alguns elementos que se apresentam hoje colocam certo grau de otimismo quanto à sua efetiva consolidação.

Investimentos globais da indústria automobilística

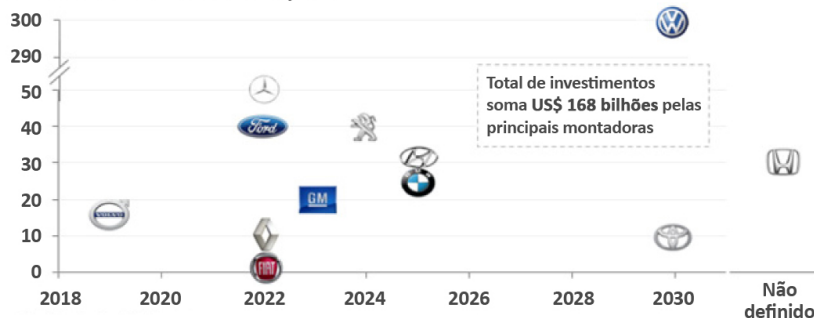
O sinal mais forte deste movimento possivelmente é a agressiva aposta das grandes montadoras globais¹² em VE e tecnologias mais eficientes, com planos de investimento anunciados que somam cerca de US\$ 168 bilhões, em diferentes horizontes. Tais valores anualizados representam 35% do capital *expenditure* destas companhias em 2016 que, por sua vez, respondem por mais de 70% do *market share* naquele ano. Isso deve trazer ao mercado, nos próximos anos, uma maior variedade de oferta de modelos para o consumidor, potencialmente expandindo os nichos de entrada destes veículos com mais 500 novos modelos versus os 155 existentes ao final de 2017¹³.

¹² Montadora e market share em 2016 (veículos leves): Volkswagen (11%), General Motors (11%), Toyota (9%), Ford (7%), Nissan (6%), Hyundai (5%), Fiat (5%), Renault (4%), Honda (4%), Peugeot (4%), BMW (3%), Daimler (2%), and Mitsubishi (1%)

¹³ BLOOMBERG NEW ENERGY FINANCE (BNEF). Electric Vehicle Outlook 2018. 2018

Planos de lançamento de novos modelos elétricos e outras tecnologias mais eficientes*

Número de modelos vs. ano de lançamento



* Inclui veículos híbridos

Nota: Fiat sem número de modelos definido

Fontes: Elaboração Catavento a partir de planos divulgados pelas companhias e pronunciamentos dos CEOs. Os seguintes grupos divulgam seus investimentos: Volkswagen, Toyota, Ford, Daimler, Renault-Nissan, BMW, Hyundai e Tesla

Dados esses investimentos substanciais na pesquisa da tecnologia e no desenvolvimento dos automóveis, um novo mercado deve surgir, demandante de grandes investimentos, como o fornecimento dos serviços de recarga. Em última análise, as próprias montadoras poderão se dispor a realizar o investimento nos equipamentos necessários para viabilizar seus modelos elétricos. Podemos destacar como exemplo a atuação da Nissan na Europa, em que a montadora desenvolveu uma rede com mais de 4,6 mil pontos de recarga rápida e, até 2019, pretende expandi-la para 5,6 mil¹⁴.

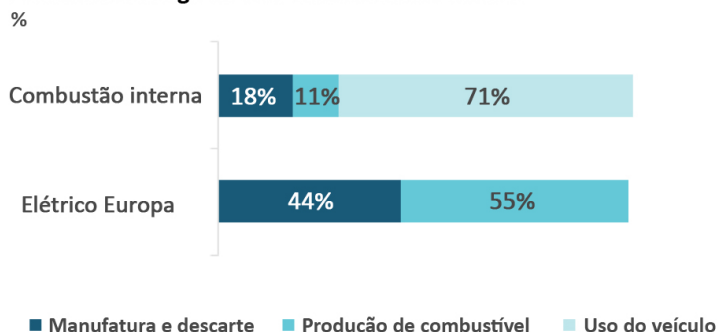
No Brasil, distribuidoras de energia elétrica como Enel e Copel já se posicionam estrategicamente para capturar oportunidades que uma eventual transição da frota automotiva pode proporcionar, sob a ótica de prestadores de serviços. A primeira possui um programa em Fortaleza que conta com 20 veículos elétricos compartilhados e 12 estações de recarga, a partir dos quais estuda o impacto econômico e socioambiental que este tipo de tecnologia pode ter nas metrópoles brasileiras. A segunda, inaugurou no início de 2018 a primeira eletrovia do Brasil, conectando o Paraná de leste a oeste (730 km) com 8 eletropostos de recarga rápida, tendo investido R\$ 5,5 milhões.

Motores menos emissores em centros urbanos

A maior eficiência do motor elétrico reflete-se não apenas nos custos, mas também no seu perfil de emissões. Como não emite durante a fase de uso, o motor elétrico reduz as emissões locais e melhora qualidade do ar, especialmente em centros urbanos.

¹⁴ NISSAN. Nissan unveils electric ecosystem at Nissan Futures 3.0. Disponível em: <https://newsroom.nissan-europe.com/cu/en-gb/media/pressreleases/426205595/nissan-unveils-electric-ecosystem-at-nissan-futures-30>

Emissões ao longo do ciclo de vida de um veículo

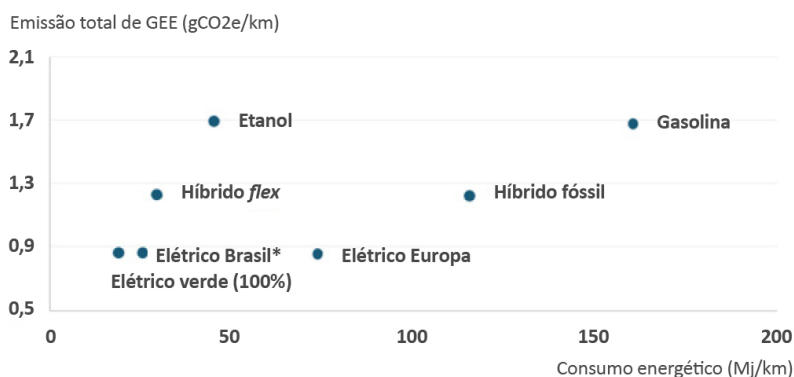


Fonte: Quartz - "Why electric cars are always green (and how they could get greener)", 2017

A maior eficiência do motor elétrico reflete-se não apenas nos custos, mas também no seu perfil de emissões. Como não emite durante a fase de uso, o motor elétrico reduz as emissões locais e melhora qualidade do ar, especialmente em centros urbanos.

Adicionalmente, as emissões totais de gases de efeito estufa dos VE são significativamente menores que as dos veículos a gasolina. Por dependerem da matriz elétrica local, as emissões dos VE podem apresentar benefícios ainda maiores no caso brasileiro, onde se constata uma significativa participação de fontes renováveis (80%)¹⁵ menos poluentes. Nesse sentido, a eletrificação da mobilidade pode contribuir diretamente no cenário atual de mudanças climáticas e transição para uma economia de baixo carbono.

Análise comparativa de motores veiculares



* Cálculo baseado na matriz elétrica nacional - 80% renovável
 Fontes: Elaboração Catavento a partir de - Nova Cana - "A realidade do carro a etanol e o puro elétrico", 2017; Quartz - "Why electric cars are always green (and how they could get greener)", 2017; EPE - "Anuário Estatístico de Energia Elétrica", 2017

¹⁵ EPE. Anuário Estatístico de Energia Elétrica. 2017

Nesse sentido, diversos governos têm adotado incentivos financeiros e não financeiros para equilibrar a relação entre os preços e estimular, assim, as vendas de VE. Países como França e Reino Unido já anunciaram, inclusive, a proibição da venda de veículos à combustão a partir de 2040. Considerando-se todos os países com alguma indicação de atuação nesta direção, chega-se a 60%¹⁶ do mercado automotivo global com alguma intenção de restrição para circulação de automóveis à combustão interna.

Simultaneamente, diversos centros urbanos também têm buscado criar condições para reduzir o impacto da circulação de automóveis na qualidade do ar, privilegiando a maior penetração de tecnologias mais limpas. Na China por exemplo, cidades como Pequim, Shenzhen e Shanghai investem diretamente em infraestrutura de recarga e oferecem incentivos financeiros que contabilizam até US\$ 15.000 por veículo.

Por fim, impulsionada pela conectividade, as mudanças observadas no perfil do consumidor em direção à mobilidade compartilhada trazem um elemento adicional nesta tendência de migração para o transporte elétrico. Uma vez que as frotas compartilhadas possuem quilometragens substancialmente superiores aos veículos privados, o custo de rodagem neste modelo passa a ser um fator decisivo, sendo inferior para os VE.

Impacto no setor elétrico

É certo que, além da necessidade de se equiparar a nova tecnologia à existente, os desafios também englobam os impactos gerados em outros setores, como no setor elétrico. Ainda que as estimativas atuais para cenários de alta penetração de VE não indiquem uma pressão sobre a demanda total de energia - acréscimo de 3% na demanda global de energia elétrica em 2030¹⁷ de acordo com estudo recente da McKinsey, a análise sobre a demanda de pico apresenta aumento de potência residencial de até 40%, a depender do país.

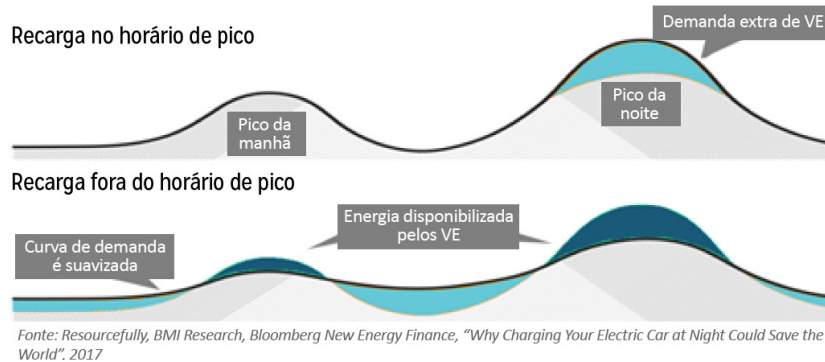
As soluções vislumbradas para tais questões passam por investimentos¹⁸ em infraestrutura de tecnologia (como smart grids), novos modelos de tarifação (como preço horário) e regulatórios (como a possibilidade de venda de eletricidade a partir de um veículo). Considerando que investimentos no grid elétrico já estão sendo realizados, adicionando a funcionalidade de realizar recarga inteligente (fora do horário de pico), os veículos podem vir a atuar como provedores de energia ao sistema, reduzindo drasticamente os investimentos necessários para solucionar o problema.

¹⁶ Países considerados: Noruega, Holanda, França, Reino Unido, Índia e China (Fontes: WEF. Countries are announcing plans to phase out petrol and diesel cars. Is yours on the list? 2018; BLOOMBERG. China Gives Automakers More Time in World's Biggest EV Plan. 2017; BLOOMBERG. Electric Cars Revolution. 2017)

¹⁷ MCKINSEY. The future of mobility. 2016

¹⁸ O montante estimado para atender a uma frota global 100% elétrica seria de US\$ 3,1 trilhões. Fonte: GOLDMAN SACHS. Powering up e-mobility. 2017

Modelo de recarga inteligente Conceitual



CONCLUSÃO

Assim, a existência de um ambiente atrativo para o setor privado é fundamental, tanto no aporte de capital para financiamento da infraestrutura necessária, quanto no desenvolvimento de novos sistemas e modelos de negócios que viabilizem a participação destes novos agentes na rede com o menor custo possível para o sistema - e consequentemente para o consumidor.

Nesse sentido, a sinalização de políticas públicas claras, que garantam a simetria de concorrência entre as diferentes tecnologias e estabilidade regulatória, especialmente para o segmento de recarga elétrica, tem papel decisivo na construção desse ambiente.

Apesar da existência de infraestrutura de abastecimento, diferentemente do que ocorre hoje para os VE, as experiências brasileiras com o carro a álcool e carro flex, comprovam que uma transição tecnológica de frota é possível de ocorrer no horizonte de apenas uma década. Além disso, tendo em vista que a atuação das grandes montadoras é global, é natural que o mercado brasileiro seja permeado pela oferta dos modelos elétricos, seguindo as estratégias mundiais destes grupos.

Visualizar os cenários postos, com seus desafios e oportunidades, e estruturar as bases para lidar com eles devem ser as chaves para os competidores atuais garantirem sua perenidade e sucesso em um ambiente de negócios com potencial de rápida transição.

Nesse contexto, as empresas que se anteciparem e se prepararem – seja no desenvolvimento interno de *expertise*, seja na associação a empresas de outros setores – têm maior capacidade de capturar as oportunidades por vir, não apenas aquelas relativas aos novos serviços e insumos necessários para uma frota elétrica, mas também, em um horizonte mais longo, a um novo modelo de mobilidade, compartilhado e autônomo.

REFERÊNCIAS

AMNESTY INTERNATIONAL. **“This is what we die for”** - Human rights abuses in the Democratic Republic of the Congo power the global trade in cobalt. 2018

BLOOMBERG. **China Gives Automakers More Time in World’s Biggest EV Plan.** Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-09-28/china-to-start-new-energy-vehicle-production-quota-from-2019>

BLOOMBERG. **Electric Cars Revolution.** Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-07-06/the-electric-car-revolution-is-accelerating>

BLOOMBERG NEW ENERGY FINANCE (BNEF). **Electric Vehicle Outlook 2018.** 2018

BLOOMBERG NEW ENERGY FINANCE (BNEF). **Why charging your car at night could save the world.** 2017

BLOOMBERG NEW ENERGY FINANCE (BNEF). **Why battery costs could put the brakes on electric sales.** 2017

CATAVENTO. **Perspectivas de inserção de veículos elétricos.** 2016

EPE. **Anuário Estatístico de Energia Elétrica.** 2017

FINANCIAL TIMES. **Global carmakers race to lock in lithium for electric vehicles.** Disponível em: <https://www.ft.com/content/e9b83834-155b-11e8-9376-4a6390addb44>

GOLDMAN SACHS. **Powering up e-mobility.** 2017

IEA. **Global EV Outlook.** 2017

IEA. **World Energy Outlook.** 2017

NISSAN. **Nissan unveils electric ecosystem at Nissan Futures 3.0.** Disponível em: <https://newsroom.nissan-europe.com/eu/en-gb/media/pressreleases/426205595/nissan-unveils-electric-ecosystem-at-nissan-futures-30>

NOVA CANA. **A realidade do carro a etanol e o puro elétrico.** 2017

MCKINSEY. **The future of mobility.** 2016

QUARTZ. **Why electric cars are always green.** 2017

RETHINK X. **Rethinking Transportation 2020-2030.** 2017

UBS. **Disruption Ahead.** 2017

WEF. **Countries are announcing plans to phase out petrol and diesel cars. Is yours on the list?** Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2017/09/countries-are-announcing-plans-to-phase-out-petrol-and-diesel-cars-is-yours-on-the-list/>

Geo-economics: Past, Present, and Future



Braz Baracuhy

Diplomata, Assessor da Secretaria de Planejamento Diplomático do Itamaraty e professor do Instituto Rio Branco.¹

The global strategic landscape is irrevocably being shaped by new geo-economic forces. From economic power providing geopolitical leverage and influence in the context of economic interdependences to the new physical and virtual connections of trade and investments with their cross-border infrastructures, routes, sea-lanes, and chokepoints, global strategists must cope with a new geo-economic dictum: Who controls the connectivities of the global economy commands the geo-economics of the world; who commands the geo-economics of the world rules the world.

When Singapore's Defense Minister, Ng Eng Hen, addressed the IISS 2017 Shangri-la Dialogue last June, geo-economics was a preponderant element of his speech. Minister Ng referred to the changing dynamics of the geopolitical balance of power and its impacts on trade and economic relations in Asia. In a clearly geo-economic outlook, he hinted at the current mismatch between the geopolitics of Asia Pacific and the network of economic interdependences in the region. According to him, *"We are in a security forum, but I begin with trade because that is the raison d'être for our meetings. We must be mindful that security and stability are preconditions and mutually reinforcing steps toward greater prosperity and progress. The two fields should complement and synergise to provide a virtuous balance."*

Minister Ng's speech attests to the fact that, just like in other instances of the past, the importance of geo-economics resurfaces in moments of power transitions in the international system. In the last decade, the rise of a multipolar configuration of economic power is reshaping the interconnected network of economic activities, of trade and investment relations, of resource, knowledge, and technology flows.

As the United States withdraws from the transpacific (TPP) and transatlantic (TTIP) mega-regional trade initiatives, the early signs of a US-China geostrategic competition in Asia Pacific

¹ The views expressed are personal; they do not necessarily reflect those of the Brazilian Ministry of Foreign Affairs

are evolving towards the prospect of trade frictions and clashes. The EU tries to move forward as a regulatory geo-economic power under the stress of centrifugal forces, including Brexit. China, Japan, Korea, the Gulf states are investing in Latin America and Africa productive sectors and infrastructure in order to secure access to vital resources. The geo-economics of agriculture, natural resources, and energy, key dimensions for Brazil, will change the equation of global food and energy security. The shale-energy revolution transformed the US position in the geopolitics of energy. Technology-driven innovation in robotics, cyber, artificial intelligence, big data is evolving in a more competitive geopolitical context.

China's geo-economic strategy of "One Belt, One Road" (OBOR) – tapping resources, building infrastructures, and creating economic interdependences in the heartland of Eurasia – echoes Sir Halford Mackinder's classical geopolitical formulation. In his article *The Geographical Pivot of History* (1904), Mackinder touched upon a central anxiety of international politics: The fear that Eurasia's massive territory and resources could be organized under the control of a single continental power, which would be in a position to project power and influence globally, unmatched by sea powers. Mackinder foresaw three potential candidates well positioned for redrawing that geopolitical balance of power: Russia, Germany, and China. He argued that a Chinese expansion towards Eurasia's heartland "*would add an oceanic frontage to the resources of the great continent, an advantage as yet denied to the Russian tenant of the pivot region.*"²

This article explores the field of geo-economics. The first part discusses the concept of "geo-economics" and its current perspectives, distinguishing the systemic and strategic dimensions of geo-economics. The second part offers a geo-economic perspective on the mismatch between geopolitics and geo-economics in today's cycle of great-power transition. The third part outlines the historical evolution of geo-economic studies, dividing it into four generations of geo-economic thought, from the beginning of the 20th century up to today, highlighting key geo-economic themes in the contemporary international system.

WHAT IS GEO-ECONOMICS?

The term "geo-economics" was coined by the strategist Edward Luttwak in 1990. His article, *From Geopolitics to Geo-economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce*, reflected times of apprehension about the US's competitiveness in relation to the perceived threat of Japan's economic and commercial power in the world market. Transposing the military logic to the sphere of international trade, Luttwak diagnosed the emergence of geo-economics and advised the United States to employ its tools for reconquering a competitive position in the world economy. Notwithstanding his importance in forging the term "geo-economics", Luttwak's prescriptions reedited an old toolkit of mercantilist and protectionist practices.

Geo-economics is much older than Luttwak's formulation. As will be shown, the study of classical geopolitics and that of geo-economics have both originated at the beginning of the 20th century, also in the context of great transformations in the global balance of power.

² Mackinder (1904), p.437. For recent restatements on this idea, see Kaplan (2017) and Nye (2017).

Geo-economics lies at the intersection between geopolitics and economics. It deals with that confluence in two different dimensions:

- The systemic interplay between geopolitics and the global economy; and
- The use of economic power and interdependence for achieving geopolitical ends in the context of a grand strategy.

The systemic dimension of geo-economics – the interplay between geopolitics and the global economy – is a common denominator in recent writings on the subject.² Baru considers geo-economics as a two-way avenue, studying “*the geopolitical consequences of economic phenomena*” and “*the economic consequences of geopolitical trends*”. In this sense, he argues that “*both the notion of ‘trade follows the flag,’ that there are economic consequences of the projection of national power, and the idea that ‘the flag follows trade,’ that there are geopolitical consequences of essentially economic phenomena, would constitute the subject matter of geo-economics.*”³ In the same vein, Grevi states that “*geo-economics encompasses both the conversion of economic assets into political influence and the mobilisation of political power to achieve economic goals through a mix of competition and cooperation.*”⁴

Geopolitics affects the economy in a specific way whenever geopolitical risks impact the business environment. Blanke & Kaspersen highlighted this view on geo-economics. Describing a new scenario of geopolitical risks to global businesses, they suggested that “*we can no longer talk about geopolitics and economics in isolation; instead we must generate a deeper understanding of geo-economics*”, recommending “*a better understanding of the interrelationship between geopolitical and economic forces.*”⁵ Chipman goes a step further, stressing the need for business to develop a “*corporate foreign policy*” as a means to achieving two goals: “*to improve a company’s ability to operate in foreign environments through effective corporate diplomacy, and to ensure its success whenever it is engaged through careful geopolitical due diligence.*”⁶

The interaction between geopolitics and economics has a long tradition in international trade and financial relations. The geopolitical outcomes of financial shocks have deserved special attention after the 2008 financial crisis.⁷ Economic globalisation – the process of growing economic integration and interdependence among national economies through flows of commerce and capital – inevitably relies on the existing configuration of political, military, and diplomatic power. “*The pattern of trade*”, O’Rourke suggested, “*can only be understood as being the outcome of some military or political equilibrium between contending powers*”.⁸ The global economy requires a favourable geopolitical equilibrium, which provides order, stability, institutions and incentives to the day-to-day operations of international economic relations – from the security of routes and sea-lanes for trading goods, inputs, and energy, to the strategic positioning of diplomatic alliances and the rules-based structure of the international economic institutions and regimes.

³ Baru (2012), p. 2.

⁴ Grevi (2011), p. 28.

⁵ Blanke & Kaspersen (2015).

⁶ Chipman (2016). For a view on the geopolitical risks impacting the business environment of global supply-chains, see Baracuhy (2016).

⁷ Burrows & Harris (2009).

⁸ O’Rourke (2009), p.8. For the historical relation between geopolitics and trade, see Finley & O’Rourke (2007).

Geo-economics shows that economic globalization does not operate in a geopolitical vacuum. Financial Times' journalist Martin Wolf has recently observed that *"The world economy is not yet deglobalising. But it is no longer globalising."* Indeed, according to the World Trade Organization, global trade growth was three times global GDP growth between 1950-2008; since 2011, growth rates converged and, in 2016, the ratio of trade growth to GDP growth fell below 1:1. There are structural reasons for a reduced expansion of trade – the Chinese economy has grown slower; Asian supply chains in manufacturing are no longer expanding and may have peaked; new technologies and *reshoring* business strategies are relocating tasks to the advanced economies. But the inevitable fact is that less economic globalization and less trade expansion may unleash old geopolitical tensions, previously mitigated by economic flows and gains. Tensions in the Strait of Malacca and the South China Sea provide early warnings of this reality.

The strategic dimension of geo-economics – the underlying logic of integrating economic means of power and interdependence to geopolitical ends into a coherent strategy – has also deserved recent attention. The relationship between geostrategic objectives and instruments of economic power that characterises geo-economics is understood in the context of the grand-strategic calculus of ends and means. Geo-economics adds a new dimension to the competitive logic of great power relations. According to Wigell, geo-economics refers to *"the geostrategic use of economic power."*¹⁰ Blackwill & Harris define geo-economics as *"the use of economic instruments to promote and defend national interests, and to produce beneficial geopolitical results."*¹¹ In this sense, geo-economics is a specific type of geopolitical strategy, one that relies on economic tools of power.

Asia Pacific provides an example of geo-economic strategies at play. In grand-strategic terms, the United States moved into the "gates to the heartland", in the expression of Nicholas Spykman, by launching the "Pivot to Asia" in 2011.¹² In part, the United States' pivot reoriented its foreign policy towards the Asia Pacific region by rebalancing its military assets and reinforcing traditional diplomatic alliances and partnerships. But the pivot had also a vital geo-economic dimension. Trade negotiations were launched and concluded for the Trans-Pacific Partnership (TPP), a US-led initiative that sought to regain a solid US preponderance in trade rule-making in the region. In economic terms, more than a traditional free trade agreement, the TPP was also an offshore agreement, regulating investment and standards beyond borders and creating a favourable business environment for the activities of transnational corporations and their global value chains.¹³ But, underlying the TPP, there was a crucial geo-economic factor: the geopolitical objective of containing the rise of China by limiting its central role in Asia's supply-chain network of trade and investments, which created asymmetric interdependences among countries in the Pacific Rim, including US allies, such as Japan, Australia, and Singapore.

Geo-economic power projection is linked to the available economic capabilities and to the

⁹ Wolf (2017). For a discussion on "deglobalization", see King (2017).

¹⁰ Wigell (2015)

¹¹ Blackwill & Harris (2016b), p. 20

¹² Campbell (2016).

¹³ Baldwin (2014).

ability to shape the institutions and regimes of the international economic order. Economic power provides geostrategic leverage and influence in the context of economic interdependences among nations.¹⁴ In that sense, economic diplomacy and statecraft are vital for translating the components of economic power into geo-economic outcomes.¹⁵

Of course, the interaction between economic power and geopolitics is not new in international relations. From the point of view of foreign policy, among the dimensions of national power, the economy provides the horizon of possibilities for the projection of geopolitical power. Without an underlying economic basis, the geopolitical power of the state – from maintaining military forces to sustaining diplomatic and intelligence machines – will not keep running in the long term. Different from the use of economic tools for geopolitical ends that characterise geo-economics, this is a literature that deals with how the economic foundations of the state affects its international political power and influence. Historian Paul Kennedy, in his classic *The Rise and Fall of Great Powers*, surveyed five centuries of international history on the relation between economics and geopolitical power to demonstrate that “*there is a causal relationship between the shifts which have occurred over time in the general economic and production balances and the position occupied by individual Powers in the international system*”.¹⁶ Further exploring the relationship, Zakaria studied the vital importance of budgetary appropriation in foreign policy for converting wealth into effective geostrategic power.¹⁷

THE GEO-ECONOMICS OF GREAT POWER TRANSITION

Geo-economics also offers a vantage point to watch great power transitions. The dynamics of the global economy alters the balance of economic power and gives rise to new economic poles. The convergence or divergence between new geo-economic poles of power and established geopolitical poles of power become a key driver of changes in the world order.

The globalisation process of the 1990s was essentially based on the post-Cold War structural power convergence between geo-economics and geopolitics.

The North Atlantic was the geo-economic centre of the world. The globalisation process spread

¹⁴ The attributes of economic power are associated with three broad components: markets, resources, and rules. Markets designate the economic weight of the state and its growth expectation; conditions of market access; international trade and its flows, concentrations, and interdependences; direct investments. Resources relate to the availability and control of natural (energy, agriculture, minerals), financial (capital, aid), technological (knowledge, innovation), and demographic (labour, productivity, ageing, migration, education) resources. Rules refer to the establishment, management, and reform of the multilateral and regional regimes and institutions that shape the international economic order. In different mixes and compositions, those components are applied as different forms of economic power – production power, trading power, financial and investment power, resource-supplying power, sanctioning power, negotiating and structural power.

¹⁵ For the notion of “economic diplomacy”, see Bayne & Woolcock (2013). Geo-economics is sometimes used as a synonym of “economic statecraft” (Blackwill & Harris 2016, Youngs 2011). But geo-economics can be distinguished from economic statecraft by the geopolitical nature of power competition it entails. Important contributions on “economic statecraft” are Baldwin (1985) and Mastanduno (1998). It is revealing that the term “economic statecraft” was used by Secretary of State Hillary Clinton to characterise the US geo-economic strategy in relation to Asia Pacific in general and China in particular: “*That is why I have put what I call economic statecraft at the heart of our foreign policy agenda. Economic statecraft has two parts: first, how we harness the forces and use the tools of global economics to strengthen our diplomacy and presence abroad; and second, how we put that diplomacy and presence to work to strengthen our economy at home.*” Clinton (2011).

¹⁶ Kennedy (1987), p. Xxii.

¹⁷ Zakaria (1999).

out of that North Atlantic core to encompass the whole world of trade, investment, and financial relations. To a large extent, the G-7 synthesised that global geo-economic powerhouse. According to the International Monetary Fund (IMF), in the early 1990s, the G-7 generated 55% of the world output and was responsible for 53% of global exports. To be sure, within the G-7, the United States had the leading role in building and sustaining that geo-economic structure of growth, production, trade, investment, innovation, and institutions. The United States functioned as the dynamic hub of the global economy, intertwining Western Europe and Japan as economic partners and security allies. It also functioned as the guarantor of the stability of a rules-based framework of trade and finance arrangements already built during the Cold War era, including, most importantly, the General Agreement on Tariffs and Trade/World Trade Organisation, the International Monetary Fund and the World Bank.¹⁸

Geopolitically, the globalisation process benefited from the post-Cold War unipolar power architecture, having the United States as the undisputable pole of geopolitical power. Acting in concert with its allies in Europe and Asia, the United States enjoyed pre-eminence in projecting its power worldwide. This unipolar situation has safeguarded the security structure of sea-lanes vital to the global economy (the “command of the commons”¹⁹). Controlling military and commercial sea-lanes gives full strategic independence to states, which, otherwise, have to rely on the “public good” provided by a powerful state for accessing trade and resources. As Grygiel observes, “*freedom of access does not mean absence of control.*”²⁰

Wright coined the term “unipolar concert” to describe that concert of powers that “*rested on US unipolarity and hegemony as well as the collective willingness [of the other major powers] to work within it.*”²¹ Indeed, this “unipolar concert” perfectly coupled the geopolitical and geo-economic poles of power of the international system.

By the end of the 2000s, a structural divergence began to emerge between global geo-economics and geopolitics, decoupling the former from the latter and shaping a new power structure for the process of economic globalisation.

A multipolar geo-economic power structure took shape in terms of poles of economic dynamism in production, trade, and investments. The centre of geo-economic gravity moved away from the North Atlantic towards other regions, especially Asia. The deconcentration of economic power meant that established geo-economic poles – the United States, Europe, Japan – were now coexisting with new geo-economic poles of power – China, India, Brazil, among other emerging economies.

Though the geopolitical structure remained predominantly unipolar, it came increasingly under pressure from the geo-economic transformations. Thus, in geopolitical terms, the United States remained the undisputable superpower, although other poles of power, China in particular, were gradually translating their economic success into military and diplomatic resources, a trend

¹⁸ See, for instance, Ikenberry (2001).

¹⁹ Poser (2003).

²⁰ Grygiel (2006), p.28.

²¹ Wight (2015), p.10.

that could well constitute a bi-multipolar power structure in the future. Territorial and maritime disputes in the China Seas can now increasingly impact sea-lanes in the Asia Pacific region. But, perhaps more importantly from a geostrategic point of view, the new geo-economic poles of power were decoupled from the main geopolitical poles of power in terms of security and diplomatic commitments. And, by implication, economic interdependences no longer perfectly coincided with security arrangements – as they did for Germany and Japan in the Cold War era. As a result, Mastanduno reminded, “*The US dominance in the international security arena no longer translates into effective leverage in the international economic arena*”.²²

From a structural perspective, part of great power geostrategic competition in today’s world can be traced to an effort of recoupling the geopolitics and geo-economics of world power. As Zoellick observed: “*The 20th century demonstrated that conflicts in East Asia can threaten the U.S., but also that U.S. security can underpin Asia’s prosperity. The U.S. now needs to create an economic and security network in the Asia-Pacific for the 21st century*”.²³

China’s One Belt, One Road, and the US Indo-Pacific axis involving Japan, India, and Australia are examples of the recoupling efforts being deployed for ensuring a broad convergence between geopolitics and geo-economics.

GEO-ECONOMICS: FOUR GENERATIONS OF STUDIES

Geo-economics and Geopolitics share the same intellectual roots and are deeply connected in their classical origins.

In its modern guise, Geopolitics studies the power configuration of the international system and its consequences for the geostrategic competition among great powers and for the strategic morphology of the geographic space. Geopolitics essentially deals with the relationship between space (“geo”) and power (“politics”). As Parag Khanna has aptly put it: “Geopolitics is equally concerned with the *geography of power* (its distribution across space) and the *power of geography* (the significance of place).”²⁴

Classical Geopolitics is fundamentally about great power politics, geographic positions and interconnections, and technological innovations, all projected into the world map. The classical geopolitical thought of Mackinder, Mahan, and Spykman emphasized the geopolitical equilibrium between sea powers and continental powers. Intellectual founding father of modern Anglo-Saxon geopolitics, Mackinder sought to formulate conceptual maps of the world,

²² Mastanduno (2009), p. 123.

²³ Zoellick (2016).

²⁴ Grygiel (2006), p.28. Khanna (2016b). Schuman (1942) examines the origins of controversy on geopolitics. Sicherman (2002) addresses the reasons for the rebirth of geopolitics in international studies. Mamadouh (1998) synthesizes the contemporary debate. Other definitions of power projection in the global space are: “The study of international relations from a spacial or geographic perspective” Parker (1998), p.5; “the relation of international political power to the geographical setting” Cohen (1964), p. 24. Brzezinski (1997) is a good example of how the configuration of international power and the geostrategic competition define the geography of international relations. Unfortunately, since its inception as an academic discipline in 1919, International Relations sought to delegitimize the inclusion of previous geopolitical studies into its schools of thought and traditions.

reflecting the shifting power configurations of his age.²⁵

The first generation of geo-economic studies, which could be termed “classical geo-economics”, is so close to classical geopolitics that Mackinder should actually be seen as a representative of both. It also includes Mackinder’s disciple James Fairgrieve. The shifting balance of power in Europe in the late 19th century and its geostrategic repercussions are central drivers of classical geo-economic thinking. The geostrategic position of Germany and Tsarist Russia as continental powers and their potential control of the heartland of Eurasia are perceived as a threat to the British Empire and its sea power position. Mackinder and Fairgrieve touch upon an enduring theme of geo-economics: the control over economic resources and interconnections opens geo-political potential.

Mackinder highlighted the importance of economic factors and technological instruments for geostrategic ends. The strategic importance of railroads connecting Asia and Central Europe for trade, access to natural resources, and military purposes is featured in Mackinder’s 1904 piece.²⁶ In his *Britain and the British Seas* (1902), Mackinder stressed the disadvantages for Britain of a world increasingly organized under autarchic economic powers (Germany and the US). Geo-economic considerations were also present in Fairgrieve’s *Geography and World Power* (1915) and *The Gateways of Commerce* (1921). The first book is a profound study of the geographic conditions shaping civilizations. Fairgrieve expanded the logic of Mackinder’s geostrategic conception and envisaged the possibility of either Germany or China dominating Eurasia’s heartland.²⁷ The second book addresses the economic geography of global resources, the conditions of production and access, and the geostrategic imperatives that guarantee England’s dominant position in international trade – “*commerce is a machine whose parts encompass the world*”.²⁸

The first generation of geo-economic studies also includes Albert O. Hirschman with his classical study on Germany’s geo-economic strategy before the Second World War. In his *National Power and the Structure of Foreign Trade* (1945), Hirschman showed how international trade relations were used as an instrument of German power. By exploring trade interdependences among economic partners and, above all, asymmetries in those interdependences, Germany transformed trade into a geostrategic tool. According to Hirschman, “*a system of international trade can very easily be exploited for purposes of national power policy*”.²⁹ And precisely because of its potential for geo-economic use, Hirschman advised that “*a textbook for the modern prince should indeed contain, in addition to Machiavelli’s classic chapters, extensive new sections on the most efficient use of quotas, exchange controls, capital investment, and other instruments of economic warfare*”.³⁰

²⁵ Those conceptual maps of the world, just like the international system it sought to observe, evolved in three different formulations (1904, 1919, and 1943). See, among others, Ashworth (2010) and Knutsen (2014).

²⁶ Mackinder (1904).

²⁷ Fairgrieve (1915), p. 332: “(...) like Germany, and to an even greater extent than Germany, China is in a position to dominate the heartland with little possibility of interference from others”.

²⁸ Fairgrieve (1921), p. 271

²⁹ Hirschman (1945 [1980]), p. x.

³⁰ Hirschman (1945 [1980]), p. ix.

The practical linkages between geopolitics and economics were not absent in the minds of the architects of the post-Second World War economic order. The Bretton Woods system, the Marshall Plan and the process of economic integration in Western Europe reveal the use of economic instruments with clear geopolitical goals. It is revealing that the geopolitical strategy of “containment” and the geo-economic strategy of the Marshall Plan were geared towards the same geostrategic objective of dealing with the USSR’s influence in Europe. As Blackwill & Harris observe, “Although Secretary George Marshall never mentioned communism or the Soviet Union in his 1947 speech outlining the policy, its architects were candid about its geopolitical objectives.”³¹

The second generation of geo-economic studies emerged in the 1970s and 1980s under the conditions of relative economic decline of Western economies under the spell of stagflation, the oil shocks, a deep crisis of the Bretton Woods system, and the trauma of the Vietnam War. At the same time, important transformations in the global economy were taking place with the geographic expansion of transnational corporations from the United States and Europe; the process of deepening economic integration in Europe; and the co-ordinating efforts of economic diplomacy in the G-7.

It was in this context that international relations experts like Robert Keohane and Joseph Nye resumed studies on economic interdependences and asymmetries as sources of power and influence, as well as on the importance of international trading and financing regimes for the exercise of international power.³² Robert N. Cooper noticed “*the intrusion of trade problems into ‘high foreign policy’*”.³³ For Cooper, the Bretton Woods system was successful in suppressing the political elements of trade and financial negotiations, encapsulating them into technical discussions within an institutional framework. The use of economic tools and relationships for political and geopolitical purposes also regained currency in the 1980s with studies on economic statecraft and economic sanctions by Baldwin (1985). Rosecrance anticipated the next generation debate on commercial competition among states in his *The Rise of the Trading State*.

The third generation of geo-economic studies appeared in the 1990s with the power transition of the post-Cold War era. This generation sought to inform the United States in its geo-economic strategies for facing two challenges: how to deal with the “economic competition” of a rising Japan and how to navigate the process of economic globalisation in a unipolar world. The central geo-economic issues of the time were the importance of the underlying economic power for the geopolitical rise and fall of great powers; trade competition with Japan; the expansion of the “market democracy” under Clinton; economic regionalism; free trade negotiations, new trade issues such as intellectual property rights and investment, and the reshaping of the multilateral trading system with the establishment of the World Trade Organization (WTO). In this new environment, Edward Luttwak coined the term “geo-economics”, which would find echoes in France a few years later with Pascal Lorot.³⁴

³¹ Blackwill & Harris (2016a), p. 103; see also Gaddis (2011) for the definite statement on Kennan’s geostrategic outlook during his tenure as director for policy planning at the US Department of State.

³² Keohane & Nye (1971) and (1977); Krasner (1976); Gilpin (1987).

³³ Cooper R N (1972/73), p. 18.

³⁴ Luttwak (1990); Lorot (1997).

Luttwak and Lorot, both from a strategic background, emphasized that military power had lost its pre-eminence in international relations. Although the ink of geopolitical optimism in Fukuyama's "The End of History" was not yet dry, Luttwak's diagnosis captured another prevailing sentiment: economic-power competition and conflict would reign in the post-Cold War world, an age of geo-economics – "*the admixture of the logic of conflict with the methods of commerce.*"³⁵

Despite their fundamental contribution to the field, Luttwak and Lorot may also be useful to understand what geo-economics is *not*.³⁶ Lorot goes beyond trade instruments and defines geo-economics as "*l'analyse des stratégies d'ordre économique – notamment commercial – décidées par les États dans le cadre de politiques visant à protéger leur économie nationale [et] à aider leurs 'entreprises nationales' (...)*"³⁷ A careful reading reveals that their prescriptions identify geo-economics with economic policy – or, to be more precise, with a type of economic, industrial, and commercial policy, mercantilist in nature, that would later be known in the literature as "state capitalism".³⁸ This original confusion is relevant, because this identification of geo-economics with a type of economic policy – using state power for economic goals via state interventionism and trade protectionism – can still be traced in the policy and academic debates.

Geo-economics, of course, is not a synonym of mercantilism and state capitalism. Luttwak and Lorot's geo-economic conception ended up being included in the literature on "competitiveness", popular in the 1990s and the target of economist Paul Krugman's acid criticism. Krugman opposed the idea of states "competing" just like companies do in the world economy. Krugman correctly pointed out that authors using the "competitiveness" label were actually talking about "productivity" and "protectionism". He identified in fact an issue of political economy – key domestic groups were appropriating the term "competitiveness" to seek protectionism, diverting attention from the real domestic causes of increasing productivity. According to Krugman, "*(...) the major nations of the world are not in any significant degree in economic competition with each other*". But he admits that "*of course, there is always a rivalry for status and power – countries that grow faster will see their political rank rise*". And that hints where geo-economics differs from protectionist economic policies.

The challenge for geo-economics is to align good foreign policy and good economics. Geo-economic strategy has to be conscious of the long-term geostrategic interests that constitutes its priority and, at the same time, to promote or at least avoid hurting the country's economic interests and to win the support of key domestic groups.³⁹ It is very doubtful that the third generation prescriptions make up for good economics.

The fourth generation of geo-economic studies can be considered that of "neoclassical geo-economics". Elements from the classical geo-economics – the geopolitical consequences of eco-

³⁵ Luttwak (1990).

³⁶ In a later study on China's geo-economic strategy, Luttwak makes the distinction between protectionist measures and the logic of geo-economics. Luttwak (2012).

³⁷ Lorot (1997).

³⁸ Bremmer (2008).

³⁹ These points were raised by Bergsten (2016), p. 191. It should be noted that good economics does not necessarily win the support of key domestic groups, which perhaps explains the lasting influence of the third generation of geo-economic studies.

conomic connectivity and interdependences; the geostrategic role of Eurasia – can be traced in a new context of shifting balances of power. Neoclassical geo-economics gained traction in the context of the 2008 financial crisis, the Eurozone crisis and the consequences for the US and Europe’s global economic-power positions and roles. But it has been the rise of China and its strategy of “One Belt, One Road” – *“the most ambitious geo-economic vision in recent history”*⁴⁰ – that perfectly connected one century of geo-economic thought. China’s OBOR initiative, which could potentially transform China into the new hub of the interconnected heartland of Eurasia, and the US counter-initiatives in the region to secure its geostrategic position at the rimland of Asia Pacific are lively reminders of Mackinder, Mahan, and Spykman. As Joseph Nye observed: *“China is betting on an old geopolitical proposition. A century ago, the British geopolitical theorist Halford Mackinder argued that whoever controlled the world island of Eurasia would control the world. American strategy, in contrast, has long favored the geopolitical insights of the nineteenth-century admiral Alfred Mahan, who emphasized sea power and the rimlands.”*⁴¹

Other defining themes of this fourth generation are the rise of new emerging economies, like China, India, and Brazil; the new balance of economic power and its consequences for global economic governance, including the role of the G7, the G20, and the BRICS in the post-2008 financial crisis; the establishment of new development banks such as the China-led Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) and the BRICS’ New Development Bank (NDB); South-South financial cooperation and swap agreements; the role of sovereign wealth funds; currency internationalization, especially the RMB; the TPP and TTIP as mega-regional trade negotiations and geo-economic initiatives; the geo-economics of global supply chains; the geo-economic deadlock in the WTO Doha Round negotiations; Germany’s new geo-economic position in Europe; China’s investment in Africa and Latin America and its geo-economic goals; the geo-economic influence and interests of the Gulf Region; Brazil as an agricultural and natural resource superpower; the EU as a regulatory geo-economic power; the geo-economics of energy security. In this new strategic environment, geo-economic studies have proliferated with authors like Kirshner (2006), Thirlwell (2010), Grevi (2011), Drezner (2011), Baru (2012), Kudnani (2011), Wigell (2015), Zarate (2013), Zhao (2014), Blackwill & Harris (2016), Khanna (2016), Leonard (2016), among others.

The four generations of geo-economic studies share, as an underlying feature, the overall process of economic power transitions in the international system. Authors in the four generations have consistently highlighted the enduring interrelationships between geopolitics and the global economy.



The contemporary strategic landscape is being defined by the tectonic energies of an international power transition shaping the geo-economics of the world. Asymmetries in economic interdependence will be exploited for power and influence. The interconnections of the global

⁴⁰Hillman (2017)

⁴¹Nye (2017).

economy – the flows of money, resources, goods, technology, knowledge – will create new battlegrounds for geo-economic competition. A new correlation of great powers will fiercely compete for controlling the connectivities and interdependencies of the world economy. In that global geo-economic map, Khanna highlights the “competitive connectivity” of a “tug-of-war” fought over flows that connect the world’s supply chains.⁴² The risks of “connectivity wars” cannot be ruled out.⁴³

The battle for commanding the geo-economics of the world is ultimately the struggle for ruling the world. Before the next geopolitical era emerges, geo-economic fault lines will delineate great-power competition. In the early 1940s, Nicholas Spykman used to remind his students at Yale that each and every foreign ministry operates according to a geopolitical map of the world. It would certainly not go unnoticed for him, under the current conditions of the international system, the need to integrate geo-economics into that map.

REFERENCES

- AGNEW J (1998) **Geopolitics: Re-Visioning World Politics**. London: Routledge.
- ASHWORTH L M (2010) “**Realism and the spirit of 1919: Halford Mackinder, geopolitics and the reality of the League of Nations**” *European Journal of International Relations* (2010).
- BARACUHY B (2016) “**Geopolitical Risks and the International Business Environment: Challenges for Transnational Corporations and their Global Supply-Chain**” *Journal of Political Risk* 4 (6).
- BALDWIN D A (1985) **Economic Statecraft**. Princeton: Princeton University Press.
- BALDWIN R (2014) “**Globalization, global supply chains and the implications of megaregionalism**”, paper presented at the IISS Geo-Economics and Strategy Programme’s conference “Trade and Flag: The Changing Balance of Power in the Multilateral Trading System”.
- BARU S (2012) “**Understanding Geo-Economics and Strategy**” Paper presented no seminar A New Era of Geo-economics: Assessing the Interplay of Economic and Political Risk IISS Seminar, 23-25 March 2012.
- BARU S, DOGRA S (eds.) (2015) **Power Shifts and New Blocs in the Global Trading System**. London: IISS Adelphi book.
- BAYNE N, WOOLCOCK S (2013) **The New Economic Diplomacy: Decision-making and Negotiation in International Economic Relations**. London: Ashgate Publishing.
- BERGSTEN CF (2016) “**We are All Geoeconomists Now**” *Foreign Affairs* vol 95 (3).

⁴² Khanna (2016).

⁴³ Leonard (2016).

- BIDEN J (2014) **“We Cannot Afford to Stand on the Sidelines of Trade”** Financial Times (27/2).
- BLACKWILL RD, HARRIS JM (2016a) **“The Lost Art of Economic Statecraft: Restoring an American Tradition”** Foreign Affairs, vol 95 (2).
- ___ (2016b) **War by Other Means: Geo-economics and Statecraft.** Cambridge: Belknap Press of HUP.
- BLANKE J, KASPERSEN A (2015) **“Business, like Government, Must Master Geo-economics”** <https://www.weforum.org/agenda/2015/02/business-like-government-must-master-geo-economics/>
- BRANDS H (2014) **What Good is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft from Harry S Truman to George W Bush.** Ithaca: Cornell University Press
- BREMMER I (2008) **“The Return of State Capitalism”** Survival 50 (3).
- BREMMER I, ROUBINI N (2011) **“A G-Zero World: The New Economic Club Will Produce Conflict, Not Cooperation”** Foreign Affairs, 90 (2).
- BRZEZINSKI Z (1997) **The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives.** New York: Basic Books.
- BURROWS MJ, HARRIS J (2009) **“Revisiting the Future: Geopolitical Effects of the Financial Crisis”** Washington Quarterly 32(2).
- CAMPBELL K (2016) **The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia** New York: Twelve.
- CHIPMAN J (2016) **“Why Your Company Needs a Foreign Policy”** Harvard Business Review September issue.
- CLINTON H R (2011) **“Economic Statecraft” Speech at the Economic Club of New York** (14/10/2011) www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2011/10/175552.htm
- COHEN S B (2015) **Geopolitics: The Geography of International Relations (3a ed).** Maryland: Rowman & Littlefield.
- ___ (1964) **Geography and Politics in a Divided World** London: Methuen.
- COOPER R N (1972/73) **“Trade Policy is Foreign Policy”** Foreign Policy 9 (Winter).
- DEFARGES P M (1994) **Introduction à la Géopolitique.** Paris: Éditions du Seuil.
- DREZNER D (2011) **“Sanctions Sometimes Smart: Target Sanctions in Theory and Practice”** International Studies Review (March issue).

- FAIRGRIEVE J (1921) **The Gateways of Commerce**. London: George Philip & Son Ltd.
- ___ (1915 [1921]) **Geography and World Power**. London: London University Press.
- FINLEY R, O'ROURKE KH (2007) **Power and Plenty: Trade, War, and the World Economy in the Second Millennium**. Princeton: Princeton University Press.
- FROMAN M (2014) “**The Strategic Logic of Trade**” *Foreign Affairs* 93(6).
- GADDIS J L (2011) **George F. Kennan: An American Life**. New York: Penguin.
- GILPIN R (1987) **The Political Economy of International Relations**. Princeton: Princeton University Press.
- GRAY C S (1988) **The Geopolitics of Superpower**. Lexington: University Press of Kentucky.
- GREVI G (2011) “**Geo-economics and global governance**”, in Ana Martiningui and Richard Youngs (eds.), **Challenges for European Foreign Policy in 2012: What Kind of Geo-Economic Europe?** Madrid: FRIDE.
- GRYGIEL J (2006) **Great Powers and Geopolitical Change**. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- HILLMAN JE (2017) “**China’s ‘Belt and Road’ Initiative Must Become a Strategy**” *CSIS Global Economics Monthly* 6(5).
- HIRSCHMAN AO (1945 [1980]) **National Power and the Structure of Foreign Trade**. Berkeley, University of California Press.
- HOEKMAN BM, KOSTECKI MM (2001) **The Political Economy of the World Trading System**. Oxford: Oxford University Press.
- HUGUENEY C (2015) “**A OMC Tem Futuro?**” *Política Externa* vol 23 (3).
- HUNTINGTON S (1993) “**Why International Primacy Matters**” *International Security* 17 (4).
- HUOTARI M, HANEMANN T (2014) “**Emerging Powers and Change in the Global Financial Order**” *Global Policy* 5(3).
- IKENBERRY GJ (2001) **After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars**. Princeton: Princeton University Press.
- JONQUIÈRES G DE (2011) “**The Multilateralism Conundrum: International Economic Relations in the Post-hegemonic Era**” European Centre for International Political Economy (ECIPE), Transatlantic Task Force on Trade Working Paper No. 1.

KAPLAN RD (2017) **“The Return of Marco Polo’s World and the U.S. Military Response”** <http://stories.cnas.org/the-return-of-marco-polos-world-and-the-u-s-military-response>

KHANNA P (2016a) **Connectography: Mapping the Future of Global Civilization**. New York: Random House.

___ (2016b) **“Want to understand how Trump happened? Study quantum physics”** Quartz Magazine <https://qz.com/834735/want-to-understand-how-trump-happened-study-quantum-physics/>

KENNEDY P (1987) **The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and to Military Conflict From 1500 2000**. New York: Random House.

KEOHANE R O, NYE J S (1977) **Power and Interdependence**. Boston: Little, Brown.

___ (eds) (1971) **Transnational Relations and World Politics**. Cambridge: Harvard University Press.

KING SD (2017) **Grave New World: The End of Globalisation and the Return of History**. New Haven: Yale University Press.

KIRSHNER J (2006) **“Currency and Coercion in the Twenty-First Century”** in International Monetary Power. Ithaca: Cornell University Press.

KISSINGER H (1994) **Diplomacy**. New York: Simon & Schuster.

KNUTSEN T L (2014) **“Halford J. Mackinder, Geopolitics, and the Heartland Thesis”** The International History Review 36 (5).

KRASNER SD (1982) **“Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”** International Organization 36 (2).

___ (1976) **“State Power and the Structure of International Trade”** World Politics 28 (3).

KRAUTHAMMER C (1990) **“The Unipolar Moment”** Foreign Affairs 70 (1).

KRUGMAN P (1994) **“Competitiveness: A Dangerous Obsession”** Foreign Affairs 73 (2).

KUNDNANI H (2015) **“The ‘strategic’ case for TTIP”** ECFR.

___ (2011) **“Germany as a geo-economic power”** The Washington Quarterly 34(3).

KUPCHAN C (2014) **“Parsing TTIP’s Geopolitical Implications”** Transatlantic Partnership Forum Working Paper Series.

LACOSTE Y (1997) **“Géopolitique, Économie et Nation”** Géoeconomie 1 (1).

- LAMY P (2013) **“Putting Geopolitics back at the Trade Table”**, lecture the IISS-Oberoi Discussion Forum, Delhi (29 January).
- LEONARD M (2016) **Connectivity Wars**. London: European Council on Foreign Relations.
- LIM CL, ELMS DK, LOW P (2012) **The Trans-Pacific Partnership: A Quest for a Twenty-First Century Trade Agreement**. Cambridge: Cambridge University Press.
- LOROT P (1997) **“De la Géopolitique à la Géoéconomie”**. *Géoéconomie* 1.
- LUTTWAK EN (2012) **The Rise of China vs The Logic of Strategy**. Cambridge: Belknap Press of HUP.
- ___ (1990) **“From Geopolitics to Geo-economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce”** *The National Interest* 20.
- MACKINDER H (1943) **“The Round World and the Winning of the Peace”** *Foreign Affairs* 21
- ___ (1919) **Democratic Ideals and Reality: A Study in the Politics of Reconstruction**. New York: Holt.
- ___ (1904) **“The Geographical Pivot of History”** *The Geographical Journal* 23(4).
- ___ (1902) **Britain and the British Seas**. London: Heineman.
- MAHAN AT (1890) **The Influence of Seapower on History: 1660–1783**. Boston: Little, Brown & Co.
- MAMADOUH V D (1998) **“Geopolitics in the Nineties: One Flag, Many Meanings”** *Geo-Journal* 46: 237-253.
- MASTANDUNO M (2009) **“System Maker and Privilege Taker: US Power and the International Political Economy”** *World Politics* 61(1).
- ___ (1998) **“Economics and Security in Statecraft and Scholarship”** *International Organization* 52 (4).
- MEARSHMEIMER J (2001) **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: WW Norton & Co.
- MURPHY DT (1997) **The Heroic Earth: Geopolitical Thought in Weimar Germany, 1918-1933**. Kent: Kent State University Press.
- NARLIKAR A (2010) **New Powers: How to Become One and How to Manage Them**. London: Hurst.

- NYE JS (2017) **“Xi Jinping’s Marco Polo Strategy”** Project Syndicate <http://prosyn.org/e3lSkU2>
- OHMAE K (1995) **The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies**. New York: Free Press.
- O’NEILL J (2011) **The Growth Map: Economic Opportunity in the BRICs and Beyond**. New York: Portfolio.
- O’ROURKE KH (2009) **“Politics and Trade: Lessons from Past Globalisations”**. Bruegel Essay, February.
- PARKER G (1998) **Geopolitics: Past, Present, and Future**. London: Pinter.
- ___ (1985) **Western Geopolitical Thought in the Twentieth Century**. London: Croom Helm.
- PFETSCH F, LANDAU A (2000) **“Symmetry and Asymmetry in International Negotiations”** International Negotiation 5(1).
- POSEN BR (2003) **“Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony”**. International Security 28 (1) Summer.
- ROSECRANCE R N (1986) **The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World**. New York: Basic Books.
- RUSI A (1997) **A Dangerous Peace: the Geopolitical Transition from Bipolarity to New Rivalry**. Westview Co.
- SCHUMAN F L (1942) **“Let Us Learn our Geopolitics”** Current History vol 2 (9).
- SICHERMAN H (2002) **“The Revival of Geopolitics”** The Intercollegiate Review (Spring issue).
- SLOAN G (1999) **“Sir Halford J. Mackinder: The Heartland Theory Then and Now”** Journal of Strategic Studies 22 (2).
- ___ (1988) **Geopolitics and the United States Strategic Policy, 1890–1987**. New York: St Martin’s Press.
- SPYKMAN N J (1944) **The Geography of the Peace**. New York: Harcourt, Brace and Company.
- SOARES DE LIMA MR (2005), **“Aspiração Internacional e Política Externa”** RBCE 82.
- SOARES DE LIMA MR, HIRST M (2006) **“Brazil as an Intermediate State and Regional**

- Power: Action, Choice and Responsibilities**” International Affairs 82(1).
- STRANDBJERG J (2010) **Territory, Globalisation, and International Relations: The Cartographic Reality of Space**. London: Palgrave Macmillan.
- STRANGE S (1988) **States and Markets**. London: Pinter Publishers.
- SUBACCHI P (2008) **“New Power Centres and New Power Brokers: Are They Shaping a New Economic Order?”** International Affairs 84(3).
- TAYLOR P J (1993) **“Geopolitical world orders”**. In: Taylor P J (ed.), Political Geography of the Twentieth Century: a Global Analysis. London: Belhaven Press.
- TELLIS AJ (2013) **“Balancing without Containment: A US Strategy for Confronting China’s Rise”** The Washington Quarterly (Fall).
- THIRLWELL M (2010) **“The Return of Geo-economics: Globalisation and national Security”** Lowy Institute for International Policy.
- THORSTENSEN V, FERRAZ L (2014) **“The Impacts of TTIP and TTP on Brazil”** FGV: CCGI working paper.
- THUROW L (1993) **Head to Head: The Coming Economic Battle Among Japan, Europe, and America**. New York: Warner Books.
- TUSSIE D (2013) **“Trade Diplomacy”** in: Andrew Cooper, Jorge Heine, Ramesh Thakur The Oxford Handbook of Modern Diplomacy. Oxford: Oxford University Press.
- WALTZ K (2000) **“Globalisation and American Power”** The National Interest (Spring).
- WHEATLEY A (2013) **The Power of Currencies and Currencies of Power**. London: IISS Adelphi book.
- WIGELL M (2015) **“Regional Powers in the Age of Geo-Economics: Neo-Imperialism, Neo-Mercantilism, Hegemony, and Liberal-Institutionalism”** forthcoming Asia-Europe Journal.
- WIGELL M, VIHMA A (2016) **“Geopolitics versus Geo-economics: The Case of Russia’s Geostrategy and its Effects on the EU”** International Affairs (forthcoming).
- WIGHT T (2015) **“The Rise and Fall of the Unipolar Concert”** Washington Quarterly 37 (4).
- WOLF M (2017) **“Asia’s dynamism at risk in US and China’s competing visions for global trade”** Financial Times (May 3).

WOOCKOCK S (2013) **“Economic Diplomacy”** in: Andrew Cooper, Jorge Heine, Ramesh Thakur *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: OU Press.

WTO (2014) **International Trade Statistics 2014**. Geneva: WTO.

___ (2013) **World Trade Report: Factors Shaping the Future of World Trade**. Geneva: WTO.

YOUNGS R (2011) **“Geo-economic Futures”**, in Ana Martiningui and Richard Youngs (eds.), *Challenges for European Foreign Policy in 2012: What Kind of Geo-Economic Europe?* Madrid: FRIDE.

ZAKARIA F (1999) **From Wealth to Power: the Unusual Origins of America’s World Role** Princeton: Princeton University Press.

ZARATE JC (2013) **Treasury’s War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare**. New York: Public Affairs.

___ (2012) **“Playing a New Geo-economic Game”**, in Craig Cohen and Josiane Gabel (eds.), *2012 Global Forecast: Risk, Opportunity and the Next Administration*. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies.

ZHAO M (2015) **“China’s New Silk Road Initiative”** IAI Working Papers 37 (October).

___ (2014) **“A ‘Marcha para o Oeste’ e uma Nova Perspectiva sobre a Grande Estratégia da China”** *Política Externa* 23 (1).

ZOELLIECK R (2016) **“Trade Is a National Security Imperative”** *Wall Street Journal* (Opinion, May 16).



CENTRO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Presidente

José Pio Borges

Presidente de Honra

Fernando Henrique Cardoso

Vice-Presidentes

José Luiz Alquéres

Luiz Felipe de Seixas Corrêa

Tomas Zinner

Vice-Presidentes Eméritos

Daniel Klabin

José Botafogo Gonçalves

Luiz Augusto de Castro Neves

Rafael Benke

Conselheiros Eméritos

Celso Lafer

Marcos Azambuja

Pedro Malan

Roberto Teixeira da Costa

Rubens Ricupero

Diretora Executiva

Julia Dias Leite

Conselho Curador

Aldo Rebelo

André Clark

Anna Jaguaribe

Armando Mariante

Arminio Fraga

Carlos Mariani Bittencourt

Cláudio Frischtak

Demétrio Magnoli

Gelson Fonseca Jr.

Henrique Rzezinski

Joaquim Falcão

Jorge Marques de Toledo Camargo

José Alfredo Graça Lima

José Roberto Castro Neves

Luiz Fernando Furlan

Luiz Ildefonso Simões Lopes

Marcelo de Paiva Abreu

Marcos Galvão

Maria do Carmo (Kati) Nabuco de Almeida Braga

Renato Galvão Flôres Jr.

Roberto Abdenur

Ronaldo Veirano

Sérgio Quintella

Sérgio Amaral

Vitor Hallack

Winston Fritsch

Conselho Internacional

Albert Fishlow

Alfredo Valladão

Andrew Hurrell

Felix Peña

Julia Sweig

Kenneth Maxwell

Leslie Bethell

Marcos Caramuru

Marcos Jank

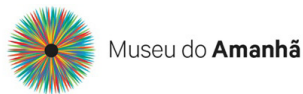
Monica de Bolle

Sebastião Salgado

ASSOCIADOS

Em outubro de 2018

Mantenedores



Patrocinadores



Apoio



Associados Estrangeiros



Associados Diplomáticos



Sócios Individuais

Adriano Abdo
Álvaro Augusto Dias Monteiro
Álvaro Otero
Arminio Fraga
Carlos Leoni de Siqueira
Carlos Mariani Bittencourt
Celso Lafer
Claudine Bichara de Oliveira
Daniel Klabin
Décio Oddone
Eduardo Marinho Christoph
Eduardo Prisco Ramos
Fernando Bodstein
Fernando Cariola Travassos
Fernão Bracher
Frederico Axel Lundgren

Gilberto Prado
Henrique Rzezinski
Jaques Scvirer
João Felipe Viegas Figueira de Mello
João Roberto Marinho
José Francisco Gouvêa Vieira
Larissa Wachholz
Leonardo Coelho Ribeiro
Marcelo Weyland Barbosa Vieira
Marcio João de Andrade Fortes
Maria Pia Mussnich
Mauro Ribeiro Viegas Neto
Mauro Viegas Filho
Najad Khouri
Paulo Ferracioli
Pedro Brêtas

Pedro Leitão da Cunha
Ricardo Haddad
Ricardo Levisky
Roberto Abdenur
Roberto Amadeu Milani
Roberto Guimarães Martins-Costa
Roberto Pereira de Almeida
Roberto Prisco Paraiso Ramos
Roberto Teixeira da Costa
Rosana Lanzelotte
Stelio Marcos Amarante
Thomas Trebat
Tomas Zinner
Vitor Hallack
Winston Fritsch

EQUIPE CEBRI

Em outubro de 2018

Diretora Executiva

Julia Dias Leite

Gerente Geral

Luciana Gama Muniz

Projetos

Coordenadora

Monique Sochaczewski

Consultora

Cintia Hoskinson

Assistentes

Carlos Arthur Ortenblad Jr.

Gabriel Torres

Teresa Rossi

Estagiários

Luiz Gustavo Carlos

Mônica Pereira

Comunicação

Coordenadora

Carla Duarte

Consultor

Nilson Brandão/Conteúdo Evolutivo

Estagiária

Nathália Miranda Diniz Neves

Eventos

Coordenadora

Giselle Galdi

Assistentes

Beatriz Garcia

Estagiária

Danielle Batista

Institucional

Coordenadora

Barbara Brant

Consultora

Gina Leal

Administrativo

Coordenadora

Fernanda Sancier

Serviços Gerais

Maria Audei Campos

Esta publicação teve o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).





CENTRO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Desde 1998, o *think tank* de referência em relações internacionais no Brasil. Eleito em 2017 o terceiro melhor da América do Sul e Central pelo índice global do Think Tanks and Civil Societies Program da Universidade de Pensilvânia.

ONDE ESTAMOS:

Rua Marquês de São Vicente, 336
Gávea, Rio de Janeiro - RJ - Brasil
22451-044

Tel: +55 (21) 2206-4400
cebri@cebri.org.br



www.cebri.org