

CEBRI

**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

COLEÇÃO DE *POLICY PAPERS*

Realinhamentos Políticos e Econômicos Globais

Implicações
para o Brasil

COLLECTION OF *POLICY PAPERS*

Global Political and Economic Realignments

Implications
for Brazil



COLEÇÃO DE *POLICY PAPERS*

Realinhamentos Políticos e Econômicos Globais

Implicações para o Brasil

COLLECTION OF *POLICY PAPERS*

Global Political and Economic Realignments

Implications for Brazil

Caetano C. R. Penna

Carlos R. S. Milani

Lia Baker Valls Pereira

Maria Regina Soares de Lima

Edição executiva / Executive Edition

Anna Jaguaribe
Marianna Albuquerque

Coordenação editorial / Editorial Coordination

Julia Dias Leite
Luciana Gama Muniz

Apoio editorial / Editorial Support

Thaís Jesinski Batista
Larissa Vejarano

Design gráfico / Graphic Design

Presto Design

Realização / Execution



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Realinhamentos políticos e econômicos globais: implicações para o Brasil / Maria Regina Soares de Lima ... [et al.] ; coordenação Marianna Albuquerque, Julia Dias Leite, Luciana Gama Muniz. -- Rio de Janeiro : Centro Brasileiro de Relações Internacionais - CEBRI, 2022.

Outros autores: Lia Baker Valls Pereira, Carlos R. S. Milani, Caetano C. R. Penna
ISBN 978-65-992269-3-9

1. Economia 2. Economia - Brasil 3. Multilateralismo 4. Política internacional
5. Relações econômicas internacionais 6. Sustentabilidade I. Lima, Maria Regina Soares de. II. Valls, Lia Baker. III. Milani, Carlos R. S.. IV. Penna, Caetano C. R. V. Albuquerque, Marianna. VI. Leite, Julia Dias. VII. Muniz, Luciana Gama.

22-105371

CDD-337.1

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Relações internacionais : Política econômica 337.1

Maria Alice Ferreira - Bibliotecária - CRB-8/7964

Autores / Authors

Caetano C. R. Penna

Pesquisador Sênior, Centro para Desafios Globais da Universidade de Utrecht (Holanda)

Professor Adjunto, Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Brasil)

Senior Research Fellow, Centre for Global Challenges of the Utrecht University (Netherlands)

Adjunct Professor, Institute of Economics of the Federal University of Rio de Janeiro (Brazil)

Carlos R. S. Milani

Senior Fellow do CEBRI

Professor Associado e Vice-Diretor do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ)

Pesquisador 1-B do CNPq, da FAPERJ e do Programa Pró-Ciência da UERJ

Coordenador do LABMUNDO e do OIMC (IESP-UERJ)

Senior Fellow at CEBRI

Associate Professor at the Rio de Janeiro State University's Institute for Social and Political Studies (IESP-UERJ)

Senior Researcher with both the Brazilian Scientific Development Council (CNPq) and the Rio de Janeiro State Research Foundation (FAPERJ)

Coordinator at LABMUNDO and at OIMC (IESP-UERJ)

Lia Baker Valls Pereira

Senior fellow do CEBRI

Faculdade de Ciências Econômicas/UERJ e PPGRI/UERJ

Pesquisadora Associada FGV/IBRE

Senior fellow at CEBRI

Faculty of Economic Sciences/UERJ and PPGRI/UERJ

Associate Researcher FGV/IBRE

Maria Regina Soares de Lima

Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ)

Coordenadora do OPSA (IESP-UERJ) e Pesquisadora Senior do CNPq

Collaborating Professor in the Postgraduate Program in Political Science at the Institute of Social and Political Studies at the Rio de Janeiro State University (IESP-UERJ)

Coordinator of the Political Observatory on South America - OPSA and Senior Researcher with Brazil's National Scientific Council (CNPq)

Esta coleção de *policy papers* reflete discussões do Projeto CEBRI-KAS ao longo de 2021 sobre as direções futuras do multilateralismo.

This collection of policy papers reflects discussions of the CEBRI-KAS Project throughout 2021 on the future directions of multilateralism.

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

The opinions expressed herein belong solely to the authors.



O Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) é um *think tank* independente e plural, que há mais de vinte anos se dedica à promoção do debate propositivo sobre a política externa brasileira.

O CEBRI é uma instituição sem fins lucrativos, com sede no Rio de Janeiro e reconhecida internacionalmente, que propõe soluções pragmáticas e inovadoras para alavancar a inserção internacional positiva do país dentro do contexto global.

Formado por figuras proeminentes na sociedade brasileira, o Conselho Curador é parte fundamental da rede apartidária, diversa e plural do CEBRI, composta por mais de 100 especialistas de diversas áreas de atuação e de pensamento.

The Brazilian Center for International Relations (CEBRI) is an independent think tank that contributes to building an international agenda for Brazil. For over twenty years, the institution has engaged in promoting a pluralistic and proposal-oriented debate on the international landscape and Brazilian foreign policy.

In its activities, CEBRI prioritizes themes with the greatest potential to leverage the country's international insertion into the global economy, proposing pragmatic solutions for the formulation of public policies.

It is a non-profit institution, headquartered in Rio de Janeiro and internationally recognized. Today, its circa 100 associates represent diverse interests and economic sectors and mobilize a worldwide network of professionals and organizations. Moreover, CEBRI has an active Board of Trustees composed of prominent members of Brazilian society.

PENSAR
DIALOGAR
DISSEMINAR
INFLUENCIAR

**#2 Think tank da
América do Sul e Central**

*University of Pennsylvania's Think Tanks
and Civil Societies Program 2021 Global
Go To Think Tank Index Report*

THINKING
DIALOGUING
DISSEMINATING
INFLUENCING

**#2 Think tank in
South and Central America**

*University of Pennsylvania's Think Tanks
and Civil Societies Program 2021 Global
Go To Think Tank Index Report*

Conselho Curador Boards

Presidente

Chairman

José Pio Borges

Presidente Emérito

Emeriti Chairman

Fernando Henrique Cardoso

Vice-Presidentes

Vice-Chairmen

Jorge Marques de Toledo Camargo

José Alfredo Graça Lima

Tomas Zinner

Fundadores

Founders

Carlos Mariani Bittencourt

Celso Lafer

Daniel Klabin

Gelson Fonseca Jr.

João Clemente Baena Soares

Marcus Vinicius Pratini de Moraes

Maria do Carmo (Kati) Nabuco de Almeida Braga

Roberto Teixeira da Costa

Eliezer Batista da Silva *(in memoriam)*

Luciano Martins de Almeida *(in memoriam)*

Luiz Felipe Palmeira Lampreia *(in memoriam)*

Luiz Olavo Baptista *(in memoriam)*

Sebastião do Rego Barros Netto *(in memoriam)*

Walter Moreira Salles *(in memoriam)*

Vice-Presidentes Eméritos

Vice-Chairmen Emeriti

Daniel Klabin

José Botafogo Gonçalves

Luiz Augusto de Castro Neves

Rafael Benke

Conselheiros Eméritos

Trustees Emeriti

Luiz Felipe de Seixas Corrêa

Luiz Fernando Furlan

Marcos Azambuja

Pedro Malan

Rubens Ricupero

Winston Fritsch

Diretora-Presidente

CEO

Julia Dias Leite

Conselheiros

Board of Trustees

André Clark

André Lara Resende

Anna Jaguaribe *(in memorian)*

Armando Mariante

Armínio Fraga

Clarissa Lins

Claudio Frischtak

Demétrio Magnoli

Edmar Bacha

Henrique Rzezinski

Ilona Szabó

Izabella Teixeira

Joaquim Falcão

José Aldo Rebelo

José Luiz Alquéres

Luiz Ildefonso Simões Lopes

Marcelo de Paiva Abreu

Marcos Galvão

Paulo Hartung

Renato Galvão Flôres Jr.

Roberto Abdenur

Roberto Jaguaribe

Ronaldo Veirano

Sergio Amaral

Vitor Hallack

Senior Fellows

Adriano Proença
Ana Célia Castro
Ana Paula Tostes
Ana Toni
André Soares
Benoni Belli
Carlos Milani
Daniela Lerda
Denise Nogueira Gregory
Diego Bonomo
Evangelina Seiler
Fabrizio Sardelli Panzini
Fernanda Magnotta
José Mario Antunes
Larissa Wachholz
Leandro Rothmuller
Leonardo Burlamaqui
Lia Valls Pereira
Lourival Sant'anna

Mário Ripper
Matias Spektor
Miguel Correa do Lago
Monica Herz
Patrícia Campos Mello
Paulo Sergio Melo de
Carvalho
Pedro da Motta Veiga
Philip Yang
Ricardo Ramos
Ricardo Sennes
Rafaela Guedes
Rogerio Studart
Ronaldo Carmona
Sandra Rios
Tatiana Rosito
Vera Thorstensen
Victor do Prado

Conselho Consultivo Internacional *International Advisory Board*

Albert Fishlow
Alfredo Valladão
André Corrêa do Lago
Antonio Patriota
Felix Peña
Flávio Damico
Hussein Kalout
Jackson Schneider
Leslie Bethell
Marcos Caramuru
Marcos Jank
Monica de Bolle
Paolo Bruni
Sebastião Salgado

Associados Members

Aegea
Alterra
BAMIN
Banco Bocom BBM
BASF
BAT Brasil
BDMG
BMA Advogados
BNDES
BRF
Bristow
Brookfield Brasil
Captalys Investimentos
CCCC/Concremat
Consulado Geral dos Países
Baixos no Rio de Janeiro
Consulado Geral da Irlanda em
São Paulo
Consulado Geral do México no
Rio de Janeiro
Consulado Geral da Noruega no
Rio de Janeiro
CTG Brasil
Dannemann, Siemsen,
Bigler & Ipanema Moreira

EDP
Eletrobras
Embaixada da China no Brasil
Embaixada da República da Coreia
Embraer
ENEVA
ENGIE Brasil
Equinor
ExxonMobil
FCC S.A.
Galp
Grupo Lorentzen
Grupo Ultra
Haitong
Huawei
IBÁ
IBRAM
Icatu Seguros
Instituto Clima e Sociedade
Itaú Unibanco
JETRO
Klabin
Lazard
Light

Machado Meyer
Mattos Filho Advogados
Michelin
Museu do Amanhã
Neoenergia
Paper Excellence
Petrobras
Pinheiro Neto Advogados
Prumo Logística
Repsol Sinopec
Sanofi
Santander
Shell
Siemens
Siemens Energy
SPIC Brasil
State Grid
Suzano
Tecnoil
Total E&P do Brasil
Unilever
Vale
Veirano Advogados
Vinci Partners

Equipe CEBRI

CEBRI Team

Diretora-Presidente
CEO

Julia Dias Leite

Diretora de Projetos
Director of Projects

Luciana Gama Muniz

Diretora de Relações Externas
Director of External Relations

Carla Duarte

Projetos *Projects*

Diretora Adjunta de Projetos
Deputy Director of Projects

Marianna Albuquerque

Coordenadores de Projetos
Project Coordinators

Hugo Bras Martins da Costa

Léa Reichert

Marina Liuzzi

Analistas de Projetos
Project Analysts

Thaís Jesinski Batista

Eduardo Neiva

Estagiária
Intern

Larissa Vejarano

Relações Institucionais *Institutional Relations*

Coordenadora de Parcerias
Partnership Coordinator

Cintia Hoskinson

Coordenadora de Relações Institucionais
Institutional Relations Coordinator

Fernanda Araripe

Coordenador de Projetos Especiais
Special Projects Coordinator

Caio Vidal

Analista de Projetos Especiais
Special Projects Analyst

Lucas Bilheiro

Analista de Relações Institucionais
Institutional Relations Analyst

Bruno Garcia

Estagiário
Intern

Heron Fiório

Comunicação e Eventos *Communication and Events*

Diretora Adjunta de Comunicação e Eventos
Deputy Director of External Relations

Betina Moura

Coordenadora de Eventos
Events Coordinator

Nana Villa Verde

Analista de Comunicação
Communications Officer

Paula Reisdorf

Analistas de Eventos
Events Analysts

Nana Maria Barbosa

Priscila Carvalho

Secretária Executiva
Executive Secretary

Rigmor Andersen

Administrativo e Financeiro *Administrative and Financial*

Coordenadora Administrativa-Financeira
Administrative-Financial Coordinator

Fernanda Sancier

Analista Administrativo
Administrative Officer

Kelly C. Lima

Índice

Introdução	12
-------------------	-----------

Apresentação	15
---------------------	-----------

COLEÇÃO DE POLICY PAPERS

Transição de poder e disputas hegemônicas entre EUA e China: implicações para o desenho de organizações multilaterais	16
--	-----------

Maria Regina Soares de Lima
Carlos R. S. Milani

Rumos do sistema multilateral de comércio	31
--	-----------

Lia Baker Valls Pereira

A inovação tecnológica e a economia digital Uma “Nova” Economia Política de Estratégias de Inovação Tecnológica no Mundo Pós-Pandêmico?	46
---	-----------

Caetano C. R. Penna

Antropoceno como conceito e diagnóstico: implicações para o multilateralismo e na perspectiva do Brasil	59
--	-----------

Carlos R. S. Milani

Conversas Estruturadas	73
-------------------------------	-----------

Summary

Introduction 152

Foreword 155

COLLECTION OF POLICY PAPERS

Power transition and hegemonic disputes between the US and China: Implications for the design of multilateral organizations 156

Maria Regina Soares de Lima
Carlos R. S. Milani

Prospects for the multilateral trading system 171

Lia Baker Valls Pereira

Technological Innovation and the digital economy: A “New” Political Economy of Technological Innovation Strategies in the Post-Pandemic World? 186

Caetano C. R. Penna

The Anthropocene as concept and diagnosis: Implications for multilateralism and from Brazil’s perspective 199

Carlos R. S. Milani

Structured Conversations 213

Introdução

Em 2020, o projeto do CEBRI, em parceria com a KAS, contou com especialistas brasileiros ilustres no âmbito do multilateralismo, tendo como objetivo analisar a crise do sistema internacional e suas implicações para o Brasil. Foram investigadas quatro áreas para as quais a regulação multilateral é de particular importância: política e resolução de conflitos, comércio, sustentabilidade, e economia digital e inovação, com o propósito de mapear a crise, seu histórico e suas principais causas, assim como os efeitos para o Brasil.

Em 2021, dando continuidade às reflexões do ano anterior, o CEBRI realizou o projeto “Realinhamentos políticos e econômicos globais: Implicações para o Brasil” contando com os especialistas como **Maria Regina Soares de Lima** (Professora do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, IESP-UERJ), **Carlos Milani** (Vice-Diretor e Professor do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, IESP-UERJ), **Lia Valls Pereira** (Professora adjunta da Faculdade de Economia e do programa de pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ) e **Caetano Penna** (*Senior Research Fellow in Global Sustainability Transitions at Utrecht University* e Professor licenciado do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ).

Neste ano, o projeto conduziu um novo debate sobre o multilateralismo, deixando de discutir sua crise, e passando a refletir sobre o que poderá vir a ser o multilateralismo do século XXI. Nossa premissa é que existem fatos novos a serem analisados: por um lado, a eleição norte-americana e o fato do conflito EUA-China ter se transformado em um elemento estruturante da política internacional, com importantes externalidades para outros países. Por outro, este renovado interesse pelo multilateralismo como política: os discursos em Davos do presidente chinês, Xi Jinping, e da chanceler alemã, Angela Merkel, assim como o retorno dos EUA às instituições e aos acordos internacionais, são exemplos desse renovado chamado ao multilateralismo.

Sem embargo, apesar deste novo chamado, não parece existir uma unidade de visão sobre o multilateralismo entre os principais protagonistas do debate político. Por um lado, não há como dissolver os problemas da crise anterior. Por outro, isso nos indica que a volta ao multilateralismo não parece ser um retorno à política global, mas uma revisão de princípios. Nosso interesse no projeto de 2021 foi, portanto, estudar quais são as características desta nova versão do multilateralismo.

Originalmente, o multilateralismo se baseou na ideia da fundamental universalidade de princípios, que criou uma extensa gama de instituições especializadas, ainda que com mandatos fracos. O sistema se baseava em um acordo entre potências sob a égide da potência hegemônica americana, e vinha embutido de um potencial agregador para os países externos ao pacto atlântico. Esta dualidade era evidenciada pelo funcionamento do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral da ONU: de um lado, cinco membros

permanentes com direito a veto, e do outro, todos os demais países com direito a um voto. O sistema gerava um equilíbrio entre interesses nacionais e a regra geral, sendo satisfatório para os aderentes não centrais ao pacto hegemônico. Ainda assim, a tendência revisionista sempre foi inerente ao sistema até o final dos anos 1980, mas era contida dentro de um paradigma regulatório.

A mudança desse cenário foi causada por diversos fatores. Um primeiro é a ascensão da China e a perda de centralidade econômica do polo hegemônico americano, movimentos que criaram uma diversidade de regimes econômicos que destoam das regulações institucionais embutidas no sistema. Um segundo fator são os novos processos que impelem o crescimento econômico: a fragmentação da produção industrial, o aparecimento de cadeias de valor, a centralidade da inovação e o advento da economia digital.

Um terceiro fator é que a globalização mudou o conceito de centro e periferia. A China, anteriormente na periferia, passou a estar no centro da produção manufatureira global e da formação de novas cadeias globais de valor. Como consequência, houve mudanças nas configurações de composições políticas dentro da Organização das Nações Unidas (ONU) como, por exemplo, fissuras no G77 e no pólo hegemônico entre Europa e EUA. O colapso das negociações globais e a proliferação de pactos regionais, bilaterais e setoriais, que observamos nos anos 1980 e 1990, evidenciam essa fragilidade do sistema. Existe também um aumento da dissonância entre a política externa do país hegemônico e a política multilateral (como no caso da guerra do Iraque), o que leva a um questionamento sobre a universalidade dos princípios da ONU.

A pandemia de Covid-19 acelerou os movimentos descritos acima, com a explosão de fragilidades e contradições do sistema. Emerge uma nova leitura sobre a globalização e questionamentos sobre as cadeias globais de valor, com a existência de políticas nacionais com relação à saúde. Além disso, há o retorno de políticas nacionais de interesses, em especial de políticas industriais. Atualmente, surgem soluções nacionalistas adversas ao sistema multilateral, mas, ao mesmo tempo, evidências de que sem esse seria impossível tratar de bens e males públicos globais, tais como a pandemia. Observa-se um chamado ao multilateralismo, mas também uma fuga centrífuga da política global, com a regulação de processos mundiais sendo feita a nível nacional e regional, com a incorporação de novos atores.

Esse novo chamado ao multilateralismo tem percepções distintas entre os participantes. Três aspectos parecem de maior importância: (i) a relação entre a soberania nacional e as regras globais, e sua necessidade de revisão; (ii) a diversificação do sistema mundial e a necessidade do sistema multilateral ser inclusivo versus a ideia de que o sistema é diversificado demais, sendo necessária a união entre países *like-minded* para que a regulação global possa funcionar; e (iii) o sistema baseado em interesses nacionais ou em valores com atores *like-minded*. Como elementos adicionais, há a externalidade do conflito EUA-China, com a reverberação desse para todos os países; a forma de competição - se por primazia ou por convivência competitiva; aspectos de soma-zero na relação entre as duas potências, em especial nas áreas militar e de inovação; e a bipolaridade contradizendo o universo multilateral e multipolar.

Sem embargo, apesar dos elementos mencionados acima sobre o conflito EUA-China, a entrada da potência asiática na economia global impossibilita a dissociação e a adesão radical à política de dois pólos: países da Ásia, África, Europa e América Latina procu-

ram praticar, nos seus limites, uma política de independência estratégica. A busca por alianças excludentes não constrói o multilateralismo inclusivo, havendo o risco de o multilateralismo do século XXI ser limitado à administração de bens públicos globais, em que as grandes potências possam vir a concordar.

Por fim, com relação ao Brasil, observa-se a perda de protagonismo global, intensificada pelas novas características do multilateralismo, mencionadas anteriormente. A fuga centrífuga da política faz com que as regiões passem a ter um grande poder. A região sul-americana, no entanto, tem o menor nível de coordenação, com instituições de baixo poder regulatório. Além disso, há áreas de protagonismo evidentes para o Brasil e meios de exercê-lo, como a sustentabilidade, e áreas de poder de mercado, como o mercado de usuários. Apesar dessas vantagens, a externalidade do conflito EUA-China e a fragilidade das instituições regionais conspiram contra o papel do Brasil como *player* nesse novo multilateralismo.

Anna Jaguaribe

Conselheira do CEBRI

Apresentação

O multilateralismo é um tema para o qual todas as atenções devem ser voltadas nos dias atuais. Vivemos uma época em que a humanidade enfrenta desafios de variadas configurações, que vão desde as questões relacionadas à tecnologia e aos seus imensos impactos positivos sobre as sociedades, mas que traz também como provocação a necessidade de lidar com temas tais quais cyber terrorismo, o uso responsável da inteligência artificial e as consequências das fake news nas democracias.

No âmbito da sustentabilidade, o enfrentamento às mudanças climáticas diz respeito às condições de vida das futuras gerações, cujos efeitos se fazem cada vez mais presentes através de fenômenos climáticos extremos. Além disso, a complexa teia de relações estabelecida na política internacional, em que atores se articulam por meio de variados caminhos, torna viável a cooperação internacional. Neste sentido, é importante estar em conformidade com recursos e sistemas, com vistas a possibilitar a cooperação em diversos níveis, de modo a desenvolver as relações entre os países nos planos político, econômico, humano e demais áreas de atuação conjunta.

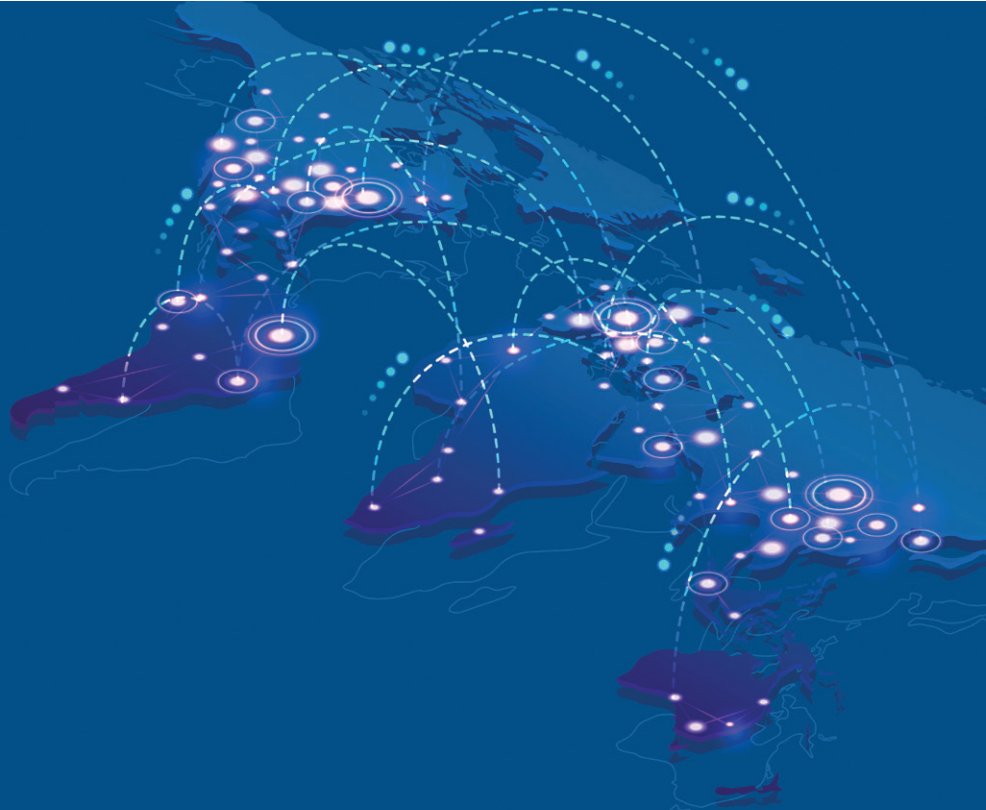
Atualmente a ação unilateral não é uma opção, e as relações bilaterais muitas vezes não se mostram suficientes para equacionar assuntos de grande complexidade, que tendem a demandar respostas à altura dos problemas. O multilateralismo ganha destaque neste contexto, pois se apresenta como elemento-chave que possibilita a ação conjunta de países e instituições em torno de situações que não podem ser solucionadas isoladamente.

Para a Fundação Konrad Adenauer é motivo de muita alegria participar, em parceria com o Centro Brasileiro de Relações Internacionais, deste projeto que tem por objetivo contribuir no debate sobre a temática do multilateralismo. Em 2021, esta nova publicação nos oferece relevantes e recentes contribuições nas discussões. Com o título “Realinhamentos políticos e econômicos globais: Implicações para o Brasil”, renomadas e renomados especialistas analisam diversas perspectivas sobre o multilateralismo no século XXI. Para realizar semelhante propósito, alguns dos principais acontecimentos que se desenrolam no cenário internacional da atualidade são apresentados e investigados, destacando o papel do multilateralismo enquanto ferramenta política, com seu papel a cumprir no âmbito da governança global.

O multilateralismo do século XXI tem diante de si uma série de variáveis cujo enfrentamento é crucial para determinar as condições de cooperação entre países e regiões. Desde a ascensão da China e sua relação com os Estados Unidos, os avanços tecnológicos que geram impactos profundos e demandam regulação, o enfrentamento dos desafios climáticos cada vez mais urgentes, assim como as respostas necessárias à pandemia da Covid-19, estas e muitas outras questões são analisadas nos capítulos desta obra. Este material representa uma valiosa contribuição para a compreensão desta que é uma temática da maior importância, na atualidade. Esperamos que aproveite a leitura!

Anja Czymmeck

Diretora da Fundação Konrad Adenauer no Brasil



Realinhamentos
Políticos e
Econômicos
Globais
Implicações
para o Brasil

Transição de poder e disputas hegemônicas entre EUA e China: implicações para o desenho de organizações multilaterais

Maria Regina Soares de Lima
Carlos R. S. Milani

COLEÇÃO
DE PAPERS

1/4

Introdução

Com foco no multilateralismo político e nas agendas de segurança e desenvolvimento, este *policy paper* analisa duas dimensões da crise contemporânea do multilateralismo: (1) o desafio da diversidade a partir das demandas da China e de potências emergentes por um multilateralismo que não reflita apenas interesses e concepções do Ocidente; (2) a dificuldade de se construírem instituições multilaterais em meio a uma disputa hegemônica entre Estados Unidos e China. O argumento principal é de que as saídas para a crise contemporânea do multilateralismo passam necessariamente pelo enfrentamento político (e, portanto, pacífico) dessa disputa. O *policy paper* está organizado em três seções: a primeira analisa a evolução da política externa dos EUA desde o final da Guerra Fria até a atual administração; a segunda trata da experiência chinesa no âmbito do multilateralismo universal e na construção de novas instituições no continente asiático; a terceira tece algumas considerações finais, visando a entender que possibilidades se abrem ao Brasil nessa conjuntura crítica de interesses divergentes e de poucos consensos construídos.

Em 2020, ao longo do projeto “Política Externa Brasileira e Ordem Global em Transição: Reorientações do Multilateralismo”, coordenado por Anna Jaguaribe e implementado no âmbito da parceria entre o CEBRI e a Fundação Konrad Adenauer, as principais conclusões dos debates e publicações apontavam para quatro aspectos da crise contemporânea do multilateralismo¹. Em primeiro lugar, a ideia de que o desenho institucional das organizações multilaterais importa a fim de torná-las mais eficazes e representativas: os casos da Organização Mundial da Saúde (OMS) na gestão da crise da pandemia de Covid-19 e do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) na gestão de crises humanitária e conflitos civis ou étnicos são ilustrações emblemáticas dessa relação. Em segundo, o fato de haver uma dimensão endógena da crise do multilateralismo que não pode ser ignorada e que diz respeito à reemergência de políticas nacionalistas, autoritárias e antidemocráticas, inclusive no Ocidente liberal.²

Em terceiro lugar, uma dimensão exógena a essa crise, relacionada com o desafio da diversidade de valores, de visões de mundo e, conseqüentemente, de processos decisórios que envolvem distintas potências mundiais. São conhecidas as demandas da China e de potências emergentes por um multilateralismo que não seja apenas espelho dos interesses e das concepções do Ocidente³. Desse importante elemento constitutivo da crise do multilateralismo resultam questões frequentemente tratadas como saídas laterais para não se enfrentar o desafio verdadeiramente posto: a saída pelo regionalismo seria uma opção? As propostas de algumas potências ocidentais de tornar o multilateralismo mais exclusivo, menos universal, mais homogêneo (baseado em alianças de *like-minded countries*), ainda que com o risco de torná-lo oligárquico (como no caso do G-7+), seriam uma resposta real a esta crise?⁴ Como reagem os países do Sul (por exemplo, os países do grupo BRICS) a tais propostas,

1. O projeto analisou como a deterioração do cenário multilateral e as mudanças nas condições da globalização estão alterando o ambiente regulatório e político para a inserção brasileira na economia global. Cf. <http://www.cebri.org/br/doc/118/politica-internacional-reorientacoes-do-multilateralismo>.

2. Cf. Wendy Brown, *Nas Ruínas do Neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente*. São Paulo, Politeia, 2019.

3. A recente aliança Rússia-China, anunciada em Beijing em fevereiro de 2022, também aponta nesse sentido.

4. Cf. Bertrand Badie, *La diplomatie de connivance. Les derives oligarchiques du système international*. Paris, La Découverte, 2011.

e que papel procuram desempenhar? Em quarto lugar, destacam-se as dimensões geopolítica e estrutural da crise do multilateralismo, qual seja: a dificuldade de se construírem instituições multilaterais em meio a uma disputa hegemônica entre Estados Unidos e China.

Este artigo trata fundamentalmente das duas últimas dimensões, com foco no multilateralismo político e nas agendas de segurança e desenvolvimento, inclusive porque a crise da pandemia de Covid-19 e o diagnóstico do Antropoceno nos levam a ter de relacionar as dimensões de segurança e desenvolvimento, a fim de pensar novas instituições e normas multilaterais.⁵ O nosso argumento é de que as saídas para a crise contemporânea do multilateralismo passam, necessariamente, pelo enfrentamento político (e, portanto, pacífico) da disputa hegemônica entre Washington e Beijing, mas igualmente pela reforma das instituições multilaterais existentes, ou pela criação de novas, à luz dos interesses e das concepções de mundo em um sistema internacional no qual coexistem, mas ainda convivem com dificuldade, diferentes polos de poder.



As saídas para a crise contemporânea do multilateralismo passam, necessariamente, pelo enfrentamento político (e, portanto, pacífico) da disputa hegemônica entre Washington e Beijing.



Para desenvolver esse argumento, estruturamos o artigo em torno de três seções. A primeira analisa a evolução da política externa dos EUA desde o final da Guerra Fria até o atual governo de Joe Biden e Kamala Harris. A segunda trata da liderança chinesa e da experiência de Beijing no âmbito do multilateralismo universal e, mais recentemente, na construção de novas instituições multilaterais no continente asiático. A terceira e última seção tece algumas considerações finais, visando a entender quais possibilidades se abrem ao Brasil nessa conjuntura de crise do multilateralismo e de disputa entre os EUA e a China.

5. Sobre o conceito de Antropoceno e suas implicações para o multilateralismo, cf. <https://www.cebri.org/br/doc/227/conversas-estruturadas-iv-crises-antropocenic-sustentabilidade-saude-global-e-construcao-de-consenso-para-politicas-multilaterais>

Os EUA e o multilateralismo: da unipolaridade à definição da China como rival geopolítico

Ao final da Guerra Fria, os EUA encontravam-se em uma posição extremamente confortável. Em termos da segurança internacional, o conflito bipolar, de mais de 40 anos, terminara de forma pacífica, com o colapso da URSS. As assimetrias de poder tornaram-se mais agudas, com os EUA no topo da estratificação internacional e a União Soviética em trajetória descendente, praticando uma política de acomodação, em especial com relação à reunificação da Alemanha e à incorporação de seus antigos aliados na aliança ocidental.

Para parte dos intelectuais orgânicos da política externa nos EUA, a ordem liberal internacional, sob a hegemonia de Washington, retornava com vigor, seja pelo predomínio das “ideias que conquistaram o mundo – paz, democracia e livre mercado”⁶, seja pela estabilidade e pela expansão do arcabouço liberal-legal construído no pós-Segunda Guerra e que, a partir de então, foi-se universalizando.⁷ Um outro segmento desses intelectuais, contudo, preconizava um cenário bem mais instável, tendo em vista que a condição de unipolaridade, herdada com o fim da Guerra Fria, tenderia a estimular a emergência de “peer competitors” e o retorno à tradicional política de poder.⁸

Ainda que haja alguma diferença com respeito à duração da configuração unipolar, é consenso entre os analistas que a manutenção desta ordem unipolar, sem competidores, tem sido um objetivo estratégico comum a todos os governantes desde o fim da Guerra Fria. Variaram, entretanto, as concepções sobre como manter uma ordem sem competidores. Tais variações têm caracterizado as distintas políticas externas de governos democratas e republicanos, como se indicará a seguir.

Com a política externa do governo democrata de Clinton, de “alargamento e engajamento”, uma variedade de organizações de segurança e instituições econômicas foram criadas; outras foram ampliadas a partir da agregação de membros da anterior aliança soviética. Os objetivos eram incluir, institucionalmente, as novas “democracias de mercado” no mundo Ocidental e, simultaneamente, impulsionar as reformas de mercado na Europa do Leste (chamados de “países em transição”) e o ajuste estrutural nos países do Sul.

No entanto, não seriam os competidores esperados ou alguma potência regional que viria a ameaçar a ordem liberal e ocidental no plano global. Foi o ataque às Torres Gêmeas, em 11 de setembro de 2001, que abalou, profundamente, a hegemonia da crença liberal. Pela primeira vez, os EUA experimentavam um ataque em seu próprio território; antes disso, o mais próximo de um ataque havia sido o bombardeio japonês em Pearl Harbor e a subsequente entrada dos EUA na Segunda Guerra. Para um país que se tornou superpotência global, acreditando ser seu território inexpugnável e as ameaças longe de seu espaço nacional, localizadas na Europa e Ásia, no Oriente Médio e no continente africano, o ataque às Torres Gêmeas redefiniu a percepção das ameaças de fora para dentro.

Esta redefinição das ameaças à sua integridade nacional potencializou os efeitos esperados da unipolaridade, qual seja, a unilateralidade no comportamento da superpotência, cujo desempenho foi exemplificado pela resposta de George W. Bush ao terrorismo internacional e na invasão ao Iraque, em 2003. A doutrina Bush

6. Michael Mandelbaum, *The Ideas that Conquered the World: Peace, Democracy, and Free Markets in the Twenty-first Century*. New York, Public Affairs, 2002.

7. G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton, Princeton University Press, 2001.

8. De modo geral, no campo teórico realista, os autores apostaram no movimento de balanceamento do poder norte-americano e na instabilidade de uma ordem unipolar. Cf. John J. Mearsheimer, *Structural Realism*. In: Tim Dunne et al. (eds), *International Relations Theories: discipline and diversity*. Oxford, Oxford University Press, 2013.

estava calcada em três componentes. O primeiro era a estratégia da “primazia”, implicando um aumento substancial dos gastos militares, ultrapassando em muito um limite hipotético de gastos, a partir do qual eventuais competidores seriam desencorajados a disputar com Washington no campo dos investimentos militares e estratégicos.⁹ Outro componente da doutrina era a ação ofensiva e a guerra preventiva, que viola o Direito Internacional e as normas vigentes com relação ao uso da força, e reconhece o uso da força apenas em casos de legítima defesa. O terceiro vértice da doutrina é o unilateralismo, colocando os EUA em uma posição excepcional e acima das regras, tratados, alianças e organizações internacionais. Um exemplo paradigmático da ação unilateral do governo Bush foi se colocar acima da ONU ao atacar o Iraque sem autorização do Conselho de Segurança.¹⁰

Com o governo democrata de Barack Obama, a política externa passou a amenizar os componentes da ação unilateral, em especial no plano multilateral, mas com uma novidade: o reconhecimento da China como o principal rival geopolítico dos EUA. Foi durante o mandato de Obama que Xi Jinping chegou à presidência da China, em 2013. Ainda que o expressivo crescimento da China já viesse ocorrendo há pelo menos duas décadas, com maior impulso depois da crise de 2008, com Xi Jinping a política externa chinesa se tornou muito mais assertiva, abandonando o perfil político discreto anterior, face à rápida e espetacular mudança de sua posição na economia mundial.¹¹ Após a crise de 2008, a disputa, que até então estava centrada em aspectos da política econômica e comercial da China, assume conotações claramente geopolíticas, exemplificada pelo lançamento da estratégia do “pivô asiático”, anunciada em 2010.

A base desta estratégia era a Parceria Transpacífica, uma espécie de oferta de cooperação econômica multilateral construída fora da Organização Mundial do Comércio (OMC), envolvendo os países refratários à influência chinesa na região, com dois objetivos principais. Por um lado, fortifi-

lecer a nova estratégia comercial do governo de Obama, face à paralisação das negociações da OMC, baseada na criação de arranjos plurilaterais, em uma proposta análoga à que foi oferecida ao continente europeu, no âmbito da Parceria Transatlântica. Buscava-se, por um lado, estabelecer novas disciplinas, para além daquelas acordadas no âmbito da OMC, em acordos envolvendo um conjunto mais limitado de países, que seriam depois difundidas para os demais países que, para obter as vantagens futuras, teriam de aderir às novas disciplinas comerciais. Por outro, criar um hub de atração norte-americana na região asiática, face à forte presença chinesa. No debate público, a proposta obteve o endosso dos dois partidos, assim como de representantes graduados da área de segurança militar. Nesse endosso, para além dos benefícios comerciais e econômicos dela decorrentes havia um claro componente de segurança estratégica, contido na Parceria na região da Ásia Pacífico.

Donald Trump escalou o conflito com a China, o qual ganhou componentes bilaterais mais ofensivos, embora tenha retirado os EUA da Parceria Transpacífica, que *in fine* tampouco foi ratificada pelo Congresso. Trump fez uso de iniciativas bilaterais e regionais em detrimento das multilaterais e, ao privilegiar medidas unilaterais no comércio, segurança e defesa, enfraqueceu ainda mais decisivamente o multilateralismo. Com base na doutrina do *America First*, as negociações comerciais foram utilizadas como instrumento de política econômica, visando a recuperar postos de trabalho nos EUA e reverter o déficit comercial, como foram os casos da revisão do Nafta e da guerra comercial contra a China.

Com Trump, medidas unilaterais se tornaram moeda corrente, como nos casos da retirada dos EUA do Acordo de Paris e da OMS, afetando, inclusive, as relações transatlânticas. No Oriente Médio, o governo iniciou a retirada das tropas norte-americanas no Iraque e no Afeganistão, apontando um primeiro indício do fracasso da ocupação daqueles países e, assim, abrindo espaço para o aumento da influência do Irã no Oriente Médio. Denunciou ou retirou os EUA de três acordos internacionais, na área de segurança: o acordo nuclear negociado com o Irã, em 2015; o Tratado de Forças Nucleares de Alcance Médio (INF), negociado entre EUA e União Soviética; e o Tratado Open Skies, assinado em 2020. Para Trump, as normas internacionais e multilaterais não operavam com vantagens para Washington. Sua po-

9. Para a elaboração intelectual da estratégia da primazia, cf. John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, W. W. Norton & Company, 2001.

10. Cf. Maria Regina Soares de Lima, “A miopia de George W. Bush e a guerra contra o Iraque”, *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, número 20, janeiro/fevereiro/março, 2003, pp. 18-26.

11. Em 2011, a China já era a segunda maior economia global pelo valor estimado do PIB.

lítica externa, assim como a de George Bush, “se encaixa na definição do conceito de primazia, que não identifica limites ao poder (...); seu objetivo é preservar e aumentar o poder absoluto e relativo e, simultaneamente, impedir o aumento do poder dos *peer competitors*”.¹²

Joe Biden herdou este legado na frente multilateral e nas relações com a China. Ainda é cedo para uma análise mais circunstanciada deste governo. Entretanto, uma de suas primeiras iniciativas de política externa foi anunciar o retorno dos EUA ao Acordo de Paris e a renovação da crença liberal no valor das instituições multilaterais que os próprios EUA criaram ao final da Segunda Guerra. Parece, porém, pouco provável que as relações com a China voltem a ser pautadas pela abordagem clintoniana pretérita, a qual acreditava que Beijing poderia ser convertida ao Ocidente liberal à medida que aprofundasse sua inserção na economia globalizada.

Algumas pistas das iniciativas tomadas pelo governo Biden sugerem, ao contrário, que a definição da China como principal rival geopolítico dos EUA veio para ficar e tem o aval do *establishment* político, econômico e militar do país. Neste contexto, a abordagem da contenção chinesa passa a figurar como elemento estruturante da política externa norte-americana, sendo incorporada à sua Grande Estratégia. Apenas de forma ilustrativa, seguem-se algumas iniciativas que sugerem esta trajetória no caso do atual governo democrata.

No plano doméstico, o novo governo apresentou o maior e mais desafiante plano de estímulo econômico, de mais de dois trilhões de dólares, incluindo projetos de infraestrutura, construção de estradas, portos e aeroportos, fomento a tecnologias ecologicamente sustentáveis, estímulos à reinserção no mercado de trabalho, extensão do seguro-desemprego, retomada do programa de saúde pública ObamaCare, entre outras medidas. Inspiradas no New Deal de Roosevelt, as propostas de Biden envolvem restaurar a coordenação do Estado em um projeto econômico, político e ambiental, assim como taxar o setor empresarial. Ademais, há um reconhecimento que as medidas liberais anteriores falharam em alcançar seus objetivos e aumentaram a desigualdade no país. As

propostas ainda terão que passar pelo crivo do Congresso, mas esta virada social-democrata dos EUA, assim como ocorreu na Europa no pós-guerra, tem um endereço certo, qual seja, restaurar a afluência anterior, de modo a que o país possa figurar como uma alternativa real face à atratividade do modelo chinês, no qual o Estado ocupa papel central e determinante.

No plano externo, o fracasso da ocupação do Iraque e do Afeganistão e a demonstração inequívoca de uma tragédia evitável – mas que consumiu inúmeras vidas humanas nos EUA e nos países invadidos, enterrando ao mesmo tempo bilhões de dólares – foram consumados com a retirada das últimas tropas norte-americanas de Cabul, já no governo Biden. Este vergonhoso episódio sotterrou de vez a estratégia de Guerra ao Terror, professada por todos os governos anteriores, desde o 11 de setembro, levando ao abandono do projeto de *state-building* em territórios recém-conquistados de grupos rebeldes e facções terroristas. Situa-se nesta quadra histórica a mudança na estratégia de segurança internacional estadunidense, com a prioridade conferida à rivalidade geopolítica com a China e, em menor escala, com a Rússia. Como parte desta mudança, mencione-se a iniciativa de formação da aliança AUKUS, com a participação da Austrália, Reino Unido e Estados Unidos, um pacto de defesa anglo-saxão de contenção da China na região do Indo-Pacífico.

12. Cf. Ângelo Raphael Mattos, “Um balanço da política externa de Donald Trump”, OPEU, 30/05/2020, p. 75. Disponível em: <https://www.opeu.org.br/2020/05/30/um-balanco-da-politica-externa-de-donald-trump/>

China, a ascensão de uma superpotência e seu engajamento multilateral

A China contemporânea apresenta identidades múltiplas que, em matéria de política externa, podem produzir ganhos, mas também desafios de credibilidade para Beijing. Superpotência na relação bilateral com os EUA, potência nuclear e um dos 5 membros permanentes (P5) no CSNU, *global player* nas negociações comerciais, nos acordos de investimentos e em matéria de inovação, por um lado, e país em desenvolvimento no seio do G-77+China, líder do Sul Global, parceiro do continente africano no Fórum China-África de Cooperação (FOCAC), por outro, as identidades usadas diplomaticamente por Beijing servem a distintos objetivos estratégicos, mas são potencialmente contraditórias entre si.

Desde 1949, a China perfilou-se como grande potência (na Guerra Fria e, desde os anos 1970, com assento permanente no CSNU) e assumiu papéis secundários de potência contestadora da hegemonia soviética e de denúncia do imperialismo dos EUA, mas sem esquecer sua liderança histórica no Terceiro Mundo (e, hoje, no Sul Global). Da negação do passado imperial durante a Revolução Cultural e a era Mao ao uso diplomático mais recente do longo histórico civilizacional, por detrás das variações de identidade a China tem mantido, consistentemente, constantes seus objetivos de política externa em torno da segurança nacional, da unificação (inclusive em relação à “província rebelde” de Taiwan), do aumento de seu poder relativo, de seu prestígio e influência, da necessidade de reforçar sua capacidade de liderança asiática (no médio prazo) e de atingir o estatuto de potência global (no longo prazo).¹³

Desde 1949, pode-se dizer que a China apresenta cinco fases marcantes em sua trajetória de política externa: (i) 1949-1959: aliança com a URSS (política de *lean to one side*); (ii) 1959-1969: conflitos na relação com a URSS e a guerra com a Índia, liderança no Terceiro Mundo e apoio a lutas anti-coloniais na África, prioridades domésticas e Revolução Cultural; (iii) 1969-1979: normalização diplomática com os EUA, com a visita de Kissinger, em 1971, seguida da visita de Nixon, em 1972, e política externa baseada no anti-hegemonismo

(da URSS e dos EUA); (iv) 1979-2013: reformas visando ao desenvolvimento econômico e projeção da China como potência econômica global; (v) desde 2013: Xi Jinping abandona a política externa de perfil baixo de Deng Xiao Ping e avança rumo a uma “grande estratégia” de superpotência.¹⁴ Neste *policy paper*, buscando gerar um paralelo com o período histórico estudado na seção anterior, analisaremos esquematicamente apenas as presidências de Jiang Zemin (1993-2003), Hu Jintao (2003-2013) e a nova era Xi Jinping (desde 2013).

Quando estourou a crise na Praça da Paz Celestial, em 1989, Gorbachev estava em visita oficial à China, no bojo do processo normalização das relações com a URSS. A isso se seguiu a retomada, em 1991, das relações da China com o Vietnã. Desse modo, quando se iniciaram os anos Zemin, bons ventos sopravam em Beijing: o aprendizado com os riscos de isolamento provocados pela crise de Tiananmen e a consequente retomada dos programas de cooperação com países em desenvolvimento (sobretudo africanos); processo de desenvolvimento econômico sustentado, com taxas médias de crescimento anual em torno de 10%; o retorno de Hong Kong (1997) e de Macau (1999) à soberania chinesa; a primeira visita de um chefe de Estado chinês ao Japão (1998); e o lançamento do FOCAC (2000), em clara demonstração da estratégia going global de Jiang Zemin. Em matéria de segurança, durante

13. Cf. King C Chen (ed.), *China and the Three Worlds. A foreign policy reader*. New York, M. E. Sharpe, 1979; Sebastian Harnisch, Sebastian Bersick&Jörn-Carsten Gootwald. *China International Roles*. New York, Routledge, 2016.

14. Cf. David Shambaugh, *China goes global. The partial power*. New York, Oxford University Press, 2013; Robert Ross & Jo Bekkevold (eds.). *China in the era of Xi Jinping. Domestic and foreign policy challenges*. Washington (D.C.), Georgetown University Press, 2016

a presidência de Zemin, Beijing aumentou sua participação nas operações de paz da ONU; além disso, em 1996, a China disparou três mísseis desarmados nas proximidades de dois dos maiores portos de Taiwan, em claro jogo de intimidação recíproca, haja vista que, semanas antes desse disparo, Taiwan confirmou a realização de sua primeira eleição presidencial democrática. Apesar das tensões em torno da “província rebelde”, em 1997, Jiang Zemin e Bill Clinton assinaram o acordo que ficou conhecido como “parceria estratégica construtiva”, confirmando, como apontam alguns autores, que desde 1989 a diplomacia chinesa tem sido pragmática e utilitarista, mantendo as relações com os EUA como o eixo transversal da política externa.¹⁵

Durante os anos Jintao, Beijing avançou significativamente no processo de valorização diplomática do passado e recuperação da “harmonia” confuciana como princípio da ascensão chinesa. Em 2004, Hu Jintao lançou o programa internacional de cooperação cultural do Instituto Confúcio, cujos resultados e contradições têm sido analisados por muitos estudiosos mundo afora.¹⁶ Em 2008, Beijing sediou os Jogos Olímpicos, cujas cerimônias de abertura e fechamento emblematicamente ilustraram a busca por prestígio e a tentativa de projeção de uma imagem internacional positiva da China. No mesmo sentido, Xangai foi sede da Exposição Universal, em 2010, contando com a participação de 189 países e 50 organizações internacionais; participaram de sua cerimônia de abertura personalidades como do então presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso, o presidente francês, Nicolas Sarkozy, entre outras.

Peter Katzenstein referiu-se ao conceito de “sinicização” do mundo para interpretar o processo de emergência ou, como ele prefere dizer, renascimento da China. A sinicização do mundo, nos termos de Katzenstein, tem forte relação com o papel do Estado chinês. Já na presidência de Hu Jintao, percebe-se que o tamanho físico e demográfico da China, suas taxas de crescimento econômico e a determinação do governo (e do Partido Comunista chinês) são variáveis importantes

na promoção da unidade nacional e na ambição de definir os contornos da política mundial. A civilização chinesa, indissociável do Estado (ontem, o Imperador; hoje, o Partido), corresponde a um contexto complexo marcado por tradições históricas e múltiplas de sinicização ou, como também afirma Katzenstein, de uma Pax Sinica, cuja compreensão pressupõe recombinar novos e antigos padrões e componentes, mas também analisar o poder em todas as suas dimensões:

“(...) the behavioral effects of power which are directly targeted and exercised in specific and observable ways are important but do not exhaust the full panoply of power. Equally important are the non-behavioral effects of power that are indirectly targeted and are exercised in diffuse and not readily observable ways. China’s rise includes both the invisible and the non-behavioral dimensions of power. Recombination rather than rupture or return is China’s likely future” (p. 2).¹⁷

No campo estratégico, em 2008, o Livro Branco da Defesa apresentou, pela primeira vez, o plano estratégico da China para o desenvolvimento da defesa nacional, e expôs a missão básica das tropas de mísseis estratégicos e as tarefas específicas de suas forças de mísseis nucleares. Ademais, dados básicos sobre os gastos com defesa nacional nos 30 anos desde a reforma e a abertura, tamanho das forças de segurança pública e de defesa de fronteiras também foram divulgados pela primeira vez. A figura 1 (a seguir) apresenta dados comparativos interessantes sobre a capacidade bélica de China, EUA e outros países. No plano geopolítico, em 2009, teve lugar a primeira Cúpula dos BRICS em Yekaterinburg, na Rússia. No seio dos BRICS, a China encontrou uma de suas plataformas iniciais de projeção de poder no multilateralismo.

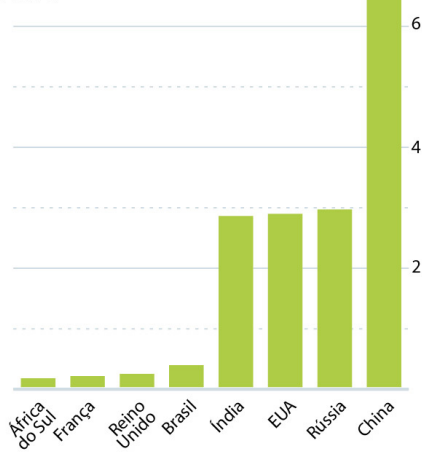
15. Cf. Henry Kissinger, *Sobre a China*. Rio de Janeiro, Objetiva, 2013; Kenneth Lieberthal & Wang Jisi, *Addressing U.S.-China Strategic Distrust*. Washington (D.C.), The John L. Thornton China Center at Brookings, 2012.

16. Cf. Falk Hortig, *Chinese public diplomacy. The rise of the Confucius Institute*. New York, Routledge, 2016; Marshall Sahlins, *Confucius institutes. Academic malware*. Chicago, Prickly Paradigm Press, 2015.

17. Cf. Peter J. Katzenstein (ed.), *Sinicization and the rise of China. Civilizational processes beyond East and West*. New York, Routledge, 2012.

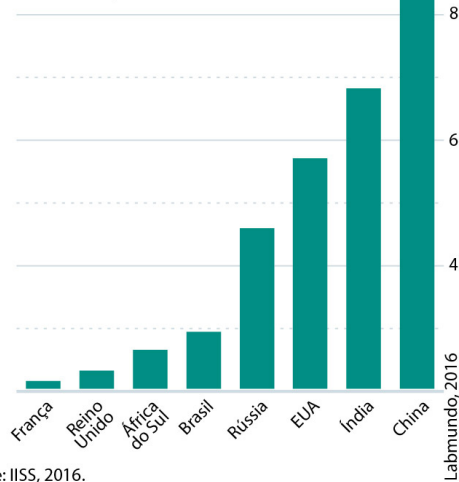
Figura 1: Capacidade bélica

Quantidade total de tanques, em milhares, em 2016



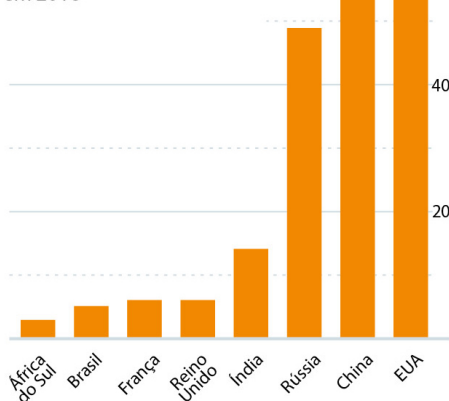
Fonte: IISS, 2016.

Quantidade total de peças de artilharia, em milhares, em 2016



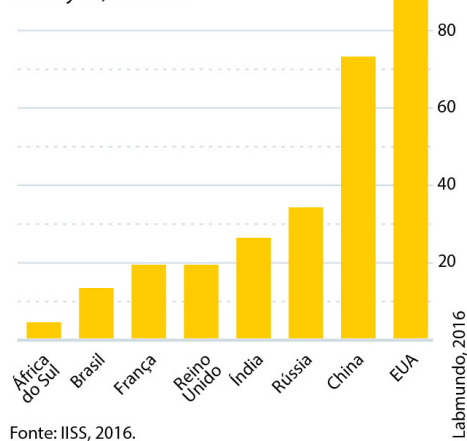
Fonte: IISS, 2016.

Quantidade total de submarinos de ataque, em 2016



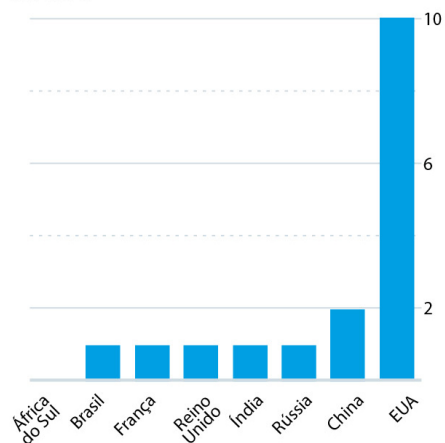
Fonte: IISS, 2016.

Quantidade total de cruzadores, fragatas e destroyers, em 2016



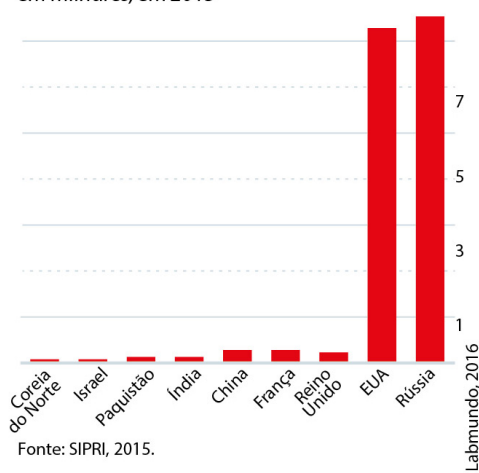
Fonte: IISS, 2016.

Quantidade total de navios porta-aviões, em 2016



Fonte: IISS, 2016.

Estimativa do inventário total de ogivas nucleares, em milhares, em 2015



Fonte: SIPRI, 2015.

A era Xi Jinping, desde 2013, tem, paulatinamente, aprofundado, quantitativa e qualitativamente, esse processo de socialização da China em espaços multilaterais globais e regionais, mas também de recombinação em experiências novas de cooperação e integração, nos campos econômico, estratégico, político e cultural. As concepções chinesas sobre as relações internacionais têm-se construído como uma verdadeira “escola chinesa” do pensamento sobre o internacional, reunindo nomes como Yan Xuetong (Universidade Tsinghua), Zhao Tiangyang (Academia Chinesa de Ciências Sociais) ou ainda Qin Yaquing (*China Foreign Affairs University*). Do ponto de vista material, seria impossível, neste *policy paper*, analisar todas as iniciativas que, desde 2013, a presidência de Xi Jinping tem apresentado ao mundo como parte de sua “grande estratégia” a fim de atingir o que ele próprio definiu como o “Sonho chinês”, pautado na necessidade de atingir estabilidade nas relações China-EUA (“*new model of major-power relations*”, segundo Xi Jinping), na existência de uma esfera de influência da China na região e no mundo, e na preservação dos interesses centrais de Beijing, entre os quais a manutenção do regime no plano doméstico.¹⁸

Por sua envergadura e ambição, resolvemos ater-nos, aqui, a uma apresentação esquemática da *One Belt, One Road Initiative* (OBOR), procurando situá-la nesse contexto de sinicização do mundo anteriormente introduzido. Lançada em setembro de 2013 (*Silk Road Economic Belt*) por Xi Jinping, no Cazaquistão, e complementada em novembro de 2014, na Indonésia (*21st Century Maritime Silk Road*), a OBOR visa transformar a China na máquina do desenvolvimento mundial e garantir ao país acesso a recursos naturais e a mercados para o seu desenvolvimento econômico. No âmbito doméstico, busca dar legitimidade ao regime com base em performance (por meio de elementos como crescimento econômico, prosperidade para os chineses e a superação da armadilha do país de renda média), associando todos os chineses detrás de grandes bandeiras nacionalistas, mas também definindo uma grande estratégia em matéria de política externa. Outra bandeira instrumental para Xi Jinping tem sido o combate contra a corrupção, que também lhe tem permitido afastar rivais e concorrentes internos.

18. Cf. Suissheng Zhao, *The China Model: can it replace the Western model of modernization?*, *Journal of Contemporary China*, 19(65), 419-436, 2010; Zhao Kejin & Gao Xin, *Pursuing the Chinese Dream, Institutional Changes of Chinese Diplomacy under President Xi Jinping*, *China Quarterly of International Strategic Studies*, 1(1), 35-57, 2015.

A OBOR inclui várias ferramentas financeiras, a exemplo do *New Silk Road Fund*, o *China Development Bank*, o *Eximbank of China*, entre outras. Originalmente, organizou-se em seis corredores: China-Mongólia-Rússia, *New Eurasia Land Bridge*, China-Ásia central e ocidental, China-Indochina, China-Paquistão, BCIM (Bangladesh, China, Índia e Mianmar) e a Rota Marítima. Em 2018, a OBOR foi expandida para o Ártico (*Polar Silk Road*). Muito importante, ademais de ser crucial para a economia chinesa (pela possibilidade de acesso a mercados, integração comercial, e acesso a recursos estratégicos e energéticos), a OBOR também é fundamental para a internacionalização do renminbi. Estrategicamente, é também uma resposta ao *New Silk Road* norte-americano, lançado por Hilary Clinton em julho de 2011, em Chennai, na Índia, mas também uma reação à iniciativa Transpacífica de Barack Obama. A OBOR é uma ampla plataforma diplomática para Beijing, que se constrói a partir de experiências anteriores de cooperação Sul-Sul.

Recombinando a ancestralidade de várias civilizações (como persa, chinesa e greco-romana), que muito intercambiaram nessa geografia, e associando esse passado com uma história comum de dominação e opressão pelo Ocidente, a OBOR organizou a diplomacia chinesa, enfatizando o poder de sedução à frente do poderio militar, mas principalmente “empacotando” uma ideologia nacionalista em marcos interpretativos globais. Em suma, a China procura construir uma noção abstrata e metafórica de “Rota da Seda” (associada aos Institutos Confúcio, ao projeto da agência de notícias Xinhua e à Televisão Central da China - CCTV) enquanto narrativa global de um verdadeiro projeto de hegemonia mundial, e coloca a OBOR também como plataforma de exportação de bens culturais chineses. No entanto, a OBOR também denota uma mudança tática na grande estratégia chinesa, que passa do bilateral ao multilateral, em um contexto em que os EUA, então sob Donald Trump, denunciavam o “globalismo” e defendiam o nacionalismo econômico. Combinando à dimensão geopolítica um conjunto de iniciativas econômicas (como o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura – AIIB e o Novo Banco de Desenvolvimento – NDB, também chamado de Banco dos BRICS), a OBOR pode também ser lida como uma tentativa de materialização da defesa do discurso amplamente difundido na região de que os assuntos asiáticos devem ser liderados por asiáticos.¹⁹

19. Cf. Mingjiang Li, *Rising from Within: China's Search for a Multilateral World and Its Implications for Sino-US Relations*, *Global Governance*, 17 (2011), 331-351.

Existe, há que se lembrar, o risco de “*strategic overstretch*”, mas, ao mesmo tempo, a OBOR permite dar uma dimensão internacional a uma iniciativa doméstica anterior (“Go West”, muito importante para o Xinjiang). No entorno estratégico da China, não são poucos os conflitos com o Japão, com os vizinhos no mar do sul da China (principalmente Filipinas e Vietnã) e com a Índia (Caxemira). A Índia, por exemplo, recusa-se a participar da OBOR, principalmente devido aos vultosos investimentos em infraestrutura da China no Paquistão (entre outros, no porto de Gwadar). Uma das reações estratégicas mais re-

levantes à OBOR é a configuração do *Quadrilateral Security Dialogue* (EUA, Índia, Japão e Austrália), em novembro de 2017. Interessante notar que são vários os países africanos integrados à OBOR (África do Sul, Egito, Etiópia, Quênia), bem como latino-americanos (os chefes de estado de Argentina e Chile participaram da reunião de lançamento, em 2017). Da segunda reunião da OBOR, em abril de 2019, participaram, entre outros, os presidentes de Chile, Portugal, Suíça, da República Tcheca, os primeiros-ministros de Itália, Grécia, Japão e, ponto fundamental, Vladimir Putin.

Considerações finais: multilateralismo, interesses e convergências na perspectiva brasileira

Nas *Conversas Estruturadas* organizadas no âmbito deste projeto, os vários analistas convidados chegaram a uma ampla concordância com relação aos fatores causadores da crise contemporânea do multilateralismo, embora também tenham expressado variações com respeito a objetivos e interesses nacionais e, ponto fundamental, quanto ao que fazer.

Nesse mesmo sentido, Anna Jaguaribe, no *webinar* organizado pelo CEBRI em parceria com a KAS,²⁰ intitulado *Multilateralism Today: New Political Conditions and Narratives of the Different Players*, lembrou que, em Washington, os analistas se dividem entre aqueles que estão convencidos de que a ascensão da China torna imperativa uma hegemonia liberal sobre os dois oceanos e aqueles que, em contraste, argumentam a favor de um novo sistema de equilíbrio de poder, no qual competição e cooperação orientariam a política. Como bem afirmou Anna Jaguaribe, essas visões contrastantes influenciam as perspectivas e as expectativas sobre o que devem ser os arranjos e as regulamentações multilaterais, fazendo com que as externalidades do conflito EUA-China imponham, hoje, uma ordem

bipolar em um mundo multipolar.²¹

Portanto, de modo geral, há amplo consenso com relação às origens da crise contemporânea do multilateralismo: (i) **a crise financeira de 2008** acelerou o processo de mudança na correlação de forças no plano internacional, superando o cenário do imediato pós-Guerra Fria de vitória do Ocidente e auge de sua influência, em um contexto internacional marcado pela crise da dívida nos principais países do Sul e pela imposição de reformas neoliberais; (ii) **a ascensão espetacular da China** e, em um primeiro momento, a difusão do poder na direção dos países do Sul; (iii) **a competição EUA-China**, acirrada a partir de Donald Trump, que passou a considerar a China como o adversário estratégico e ameaça aos interesses dos EUA, reforçando, assim, as tendências uni-

20. Cf. <http://www.cebri.org/br/doc/224/conversas-estruturadas-i-realinhamentos-globais-e-formulacao-da-politica-externa-espacos-nacionais-regionais-e-insercao-global>

21. Cf. <http://www.cebri.org/br/evento/159/multilateralismo-hoje-novas-condicoes-politicas-e-narrativas-dos-diferentes-atores>

laterais de Washington²²; (iv) a **reemergência do nacionalismo**, o aumento do protecionismo e a introspecção de muitos países importantes, fenômenos que coincidem com a ascensão de governos de extrema-direita que acusam os organismos internacionais de prejudicar os “interesses nacionais”, e de difundir o que alguns desses governos identificam como uma “ideologia globalista” ou, ainda, o “marxismo cultural” das ONU.

Nesse cenário, os países do Norte Global continuam sendo os principais beneficiários das regras do sistema, seja no campo dos valores e princípios liberais, seja quanto às regras que informam o funcionamento das instituições financeiras internacionais. Apesar disso, creditam a crise do multilateralismo, em particular em sua versão universalista, ao número excessivo de participantes no jogo político e à crescente heterogeneidade de interesses. Estas condições não contribuiriam, como bem ressaltou Richard Haas no webinar de maio de 2021, acima mencionado, para a eficiência do processo multilateral e levariam a seu fracasso, como no caso da última Rodada de Doha, inconclusa, da OMC. Richard Haas reconhece a importância do ideal do multilateralismo universal, mas aponta a sua ineficácia na solução de problemas globais, razão pela qual defende a adoção de práticas plurilaterais ad hoc ou mecanismos de um “multilateralismo flexível” do tipo *coalition of the willing* ou ainda agrupamentos entre *like-minded countries* (incluindo os países relevantes e dotados de capacidade de ação). Ao reconhecer a dificuldade que o jogo competitivo entre China e EUA traz para o multilateralismo, Haas privilegia a adoção de práticas factíveis em detrimento da negociação (mais lenta e deliberativa) de normas legítimas no seio de instituições multilaterais de caráter universal.²³

Assim, duas soluções distintas são aventadas. Uma delas, que busca preservar o legado liberal do multilateralismo, sugerindo que ele se restrinja aos países *like-minded* ou democracias liberais. A outra, mais preocupada em aumentar a eficiência de negociações em temas que exijam algum grau de coordenação entre os membros, também sugere diminuir o número de participantes, restringindo-os a partir de um critério de in-

clusão que leve em conta apenas os países que realmente importam em um determinado tema, independentemente de serem ou não democracias liberais. Ambas as sugestões são críticas do multilateralismo universal, sendo que no caso da segunda perspectiva, toda reforma estaria fadada ao fracasso, pois não eliminaria o problema. A solução da crise estaria na criação de novas instâncias mini ou plurilaterais com as características mencionadas e, inclusive, com a participação do setor privado.

Uma proposta deste tipo não encontraria respaldo de Beijing, que favorece o sistema multilateral universal, até porque suas prerrogativas, como um dos P5 do CSNU, garantem seus principais interesses de segurança. Também não teria a aprovação dos emergentes e do Sul Global, cuja participação seria certamente obstaculizada com a adoção do critério do grau de relevância do ator na regulação de questões e temas específicos. A China, como vimos, favorece o multilateralismo porque suas instituições e normas (principalmente as econômicas) legitimam a atuação de Beijing em seu processo firme e progressivo de ascensão; no entanto, a China é particularmente hostil às iniciativas que possam ferir os princípios da igualdade soberana e da não intervenção em temas domésticos, gerando o que se tem convencionado chamar de “multilateralismo com características chinesas”.

Aos países do Sul Global e às potências emergentes, o multilateralismo propicia um sistema de regras que, em princípio, tende a atenuar os poderes fáticos dos Estados mais poderosos, com a possibilidade de exercício de meta-poder, como diria Stephen Krasner.²⁴ A principal reivindicação dos países do Sul Global concentra-se nas reformas por representatividade nas arenas decisórias e por regras que reconheçam as assimetrias existentes, protegendo-os de modos de competição desigual no sistema internacional. Segundo Kishore Mahbubani, no mesmo *webinar* mencionado, as inovações em matéria de multilateralismo virão da Ásia e, nesse sentido, o autor apresenta três propostas a fim de reforçar as instituições multilaterais existentes: (i) melhorar o equilíbrio entre orçamentos obrigatórios (as quotas nacionais, também chamadas de fundos orçamentários) e os orçamentos voluntários (também chamados de fundos extra-orçamentários) nas

22. Cf. United States of America, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the USA: sharpening the American military's competitive edge*. Disponível em: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>

23. Cf. <http://www.cebri.org/br/evento/159/multilateralismo-hoje-novas-condicoes-politicas-e-narrativas-dos-diferentes-atores>

24. Cf. Stephen D. Krasner, *Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism*. Berkeley, University of California Press, 1985.

agências²⁵; (ii) reformar as agências financeiras internacionais (como o Fundo Monetário Internacional - FMI - e Banco Mundial), nos quais ainda vigem regras de direção de acordo com a nacionalidade (diretores europeus no Fundo, e norte-americanos no Banco); (iii) a reforma do CSNU.²⁶

A convergência da China com a posição dos emergentes poderia ocorrer no que diz respeito à preservação do multilateralismo universal, à introdução de critérios que atendam a diversidade dos membros e à atenuação do viés liberal e ocidental. No entanto, certamente haveria resistência da China quanto ao aumento do número de membros permanentes no CSNU, principalmente em relação à Índia e ao Japão.

Ao fim e ao cabo, esta situação de vetos mútuos ou de baixa convergência entre os parceiros principais aponta para a quase impossibilidade de reformas profundas do sistema multilateral. No entanto, dado o fato de que todos os atores têm algo a perder com o desaparecimento do multilateralismo universal, o cenário mais provável seria o de mudanças incrementais e localizadas. Por outro lado, tendo em vista a crítica severa das potências à multiplicidade e heterogeneidade dos interesses presentes no sistema, é mais provável que, ao mesmo tempo, surjam novas arenas com desenhos institucionais variados, com número menor de participantes e com a voz de membros escolhidos não por sua linhagem política, mas por sua relevância no tema em questão. Finalmente, não se pode afastar a hipótese de eventos não políticos, a exemplo de crises sanitárias e eventos extremos relacionados com as mudanças climáticas, precipitem negociações, apesar das dificuldades acima apontadas. Em ambas as agendas, o Brasil, por suas características, é chamado a desempenhar papel de relevo.

No plano regional, ainda que existam exemplos bem-sucedidos de cooperação e de integração, a variedade de modelos dificulta sua reprodução no nível global. O regionalismo é mais focado e

tende a ser bem mais eficiente do que as arenas universais. Ademais, a vizinhança cria uma série de problemas de interdependência em temas variados (saúde, trabalho, migrações, comércio) e a conseqüente necessidade de regulação, com base em interesses comuns de um número limitado de participantes e possibilidade de ganhos mútuos. No caso brasileiro, entre todas as atuais experiências de regionalismo, há que se reconhecer que a mais frágil, praticamente inexistente atualmente, é a latino-americana e a sul-americana, onde ainda persiste a situação de que os eixos de interação estão voltados para fora da região, herança da colonização, acentuada na atualidade pela atração exercida pela China. Ademais, a baixa institucionalização e a dependência de lideranças dispostas a coordenar a ação coletiva regional também são obstáculos para os ensaios de cooperação e integração regional no entorno brasileiro.

Finalmente, fechamos com uma observação com respeito ao Brasil e à disputa bipolar atual. Da perspectiva da história global, nosso país viveu, com êxito, uma transição de poder mundial no passado e vivencia a transição em curso. No final do século XIX e início do XX, o país assistiu à passagem da hegemonia britânica à norte-americana, quando se acentuou o declínio da presença inglesa na economia e sua substituição pela modernização liderada pelos EUA. O ciclo hegemônico se completou ao final da Segunda Guerra, com a vitória aliada e a ascensão incontestável dos Estados Unidos à condição de poder global, em uma ordem hegemônica por Washington. Durante os anos 1930, o governo Vargas ensaiou uma aproximação com a Alemanha, por via do comércio compensado, sem envolver o uso de moeda internacional. Ao declarar guerra à Alemanha em 1942, contudo, o Brasil assumiu definitivamente o alinhamento com as forças aliadas, e desfrutou, em um determinado momento da guerra, de uma posição estratégica nos destinos do conflito, ao ceder as bases no Nordeste para uso da aviação dos EUA. Constituiu-se, então, a “aliança especial” com os EUA, que singularizou a posição brasileira no contexto sul-americano ao render muitos frutos à modernização do país, ainda que a parceria fosse bastante assimétrica e relativamente unilateral.

O final da Guerra Fria deu início a uma segunda transição de poder em dois movimentos. No primeiro, imediatamente após o fim da União Soviética, em que claramente havia um vencedor prin-

25. Por detrás dessa aparente tecnicidade quanto ao tipo de orçamento, existe uma questão política. Nos fundos orçamentários, as agências são autônomas em seus processos de governança interna, cabendo ao diretor-geral (ou secretário-geral) e ao secretariado a decisão sobre como e o que fazer. No caso dos fundos voluntários, os países doadores definem a agenda e o *modus operandi*. Cf. Carlos R. S. Milani, *Solidariedade e Interesse: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento*. Curitiba: Appris, 2018 (em especial o capítulo 2).

26. Além do *webinar*, cf. também Kishore Mahbubani, *The Great Convergence: Asia, the West, and the Logic of One World*. New York, Public Affairs, 2013.

cial e nenhum despojo praticamente a negociar. A condição de unipolaridade foi relativamente curta, ensaiou-se relativa multipolaridade e o processo de desconcentração da ordem global gerou algum espaço de manobra para os países do Sul, em particular os emergentes, favorecidos pela globalização do capitalismo com o fim do socialismo real. O segundo movimento está em curso, com a ascensão chinesa, uma vez que o ciclo hegemônico não se completou. Os desafios para o Brasil são muito superiores à bem-sucedida primeira transição, quando o Brasil, apesar do flerte inicial com a Alemanha, aderiu formalmente à aliança vencedora e foi recompensado com a cooperação norte-americana durante o conflito e nos anos pós-1945, o que não ocorreu com a Argentina, por exemplo.

Em um cenário em que a disputa EUA-China permaneça em estado de latência, o que seria ideal para a estabilidade global, e mais conveniente para o lado brasileiro, a estratégia de “neutralidade ativa” seria mais adequada aos interesses geopolíticos e econômicos do país.²⁷

No entanto, essa última tende a ser mais demandante para o Brasil, por pelo menos duas razões. Em primeiro lugar, pela forte presença da política estadunidense na formação dos interesses e das mentalidades entre as elites brasileiras e pela influência (cultural, de consumo, comportamental, entre outros aspectos) que Washington exerce na sociedade brasileira em geral. Em segundo lugar, pelo fato de não estarmos situados na Ásia e, desta forma, de correremos o risco de sermos tratados como periferia da potência chinesa. Ou seja, no cenário de manutenção de uma condição de equilíbrio entre EUA e China, a hipótese de hoje se extrair, como no passado, benefícios de ambas as grandes potências vai depender da capacidade estatal político-diplomática em um sentido amplo, que não temos neste momento, e de uma firme aliança com os nossos vizinhos sul-americanos a fim de aumentar a escala na negociação, ao mesmo tempo em que se poderiam gerar benefícios regionais. A neutralidade ativa pressupõe agência, coesão entre as elites estratégicas e liderança em torno de um projeto político e estratégico claramente definido e compartilhado, condições de que o Brasil atual está longe de dispor.

27. Segundo Hélio Jaguaribe, a política externa deveria ser orientada por uma posição tanto de maior autonomia, em face dos Estados Unidos e das grandes potências europeias, quanto de neutralidade, em relação ao conflito estadunidense-soviético na Guerra Fria. É a este conceito de neutralidade, que aqui chamamos de “neutralidade ativa”, que nos referimos, inspirados pelo trabalho do Professor Jaguaribe. Cf. Hélio Jaguaribe, *O nacionalismo na atuação brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.

Realinhamentos
Políticos e
Econômicos
Globais
Implicações
para o Brasil

Rumos do sistema multilateral de comércio

Lia Baker Valls Pereira

COLEÇÃO
DE PAPERS

2/4

Introdução

Esse artigo integra um dos eixos do programa de pesquisa sobre multilateralismo, desenvolvido pelo Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) em parceria com a Fundação Konrad Adenauer (KAS).

Em 2020, analisamos o tema da crise e governança do sistema multilateral de comércio (Pereira, 2021). Foi salientado que as causas da crise são múltiplas, a exemplo das mudanças na distribuição do poder econômico e político no mundo devido à ascensão de novos atores, em especial a China. Outro elemento é a intensificação da globalização, expressa no crescimento das cadeias globais de valor, que demanda novas regras para negociações no âmbito multilateral. Somado a isso, a extensão do escopo de temas que passam a integrar a agenda de comércio vão além das questões transfronteiriças. Vemos críticas crescentes aos efeitos do que seria uma hiper-globalização, com efeitos concentradores de renda nas economias nacionais, e a definição de marcos regulatórios que refletem disputas por liderança tecnológica.

Além das questões acima apontadas, que permeiam o debate sobre o sistema multilateral de comércio, desde meados da primeira década dos anos 2000, a conjuntura internacional em 2019/2020, o governo Trump e a pandemia do Covid-19 intensificaram o debate sobre a questão do multilateralismo. As medidas do governo Trump sinalizaram de forma clara o pequeno grau de compromisso com uma agenda multilateral. As tensões com a China foram tratadas por meio de decisões unilaterais, com a imposição de elevações de tarifas de importações, que levaram à retaliações por parte da China. A trégua na guerra comercial foi um acordo bilateral com metas administradas de comércio, em total desacordo com as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC). O bloqueio dos Estados Unidos ao processo de lançamento de candidatos ao órgão de apelação da OMC paralisou um dos elementos-chave para o funcionamento do sistema de solução de controvérsias.

A pandemia trouxe para o debate duas tendências conflitantes. De um lado, o caráter global da pandemia apontou a necessidade de reativar os mecanismos de cooperação no sistema multilateral. Por outro lado, intensificou o debate sobre o tema das cadeias globais de valor e a importância de políticas que assegurem maior grau de nacionalização dos setores produtivos dos países.

Nesse contexto de incertezas, a reflexão sobre o multilateralismo comercial levou à apresentação de cenários alternativos: fragmentação total por regiões/acordos das regras de comércio; fragmentação seletiva, na qual temas que afetem diretamente os custos de transação globais permanecem na esfera multilateral; e a opção por tratar no sistema multilateral os temas identificados como *global commons* – como saúde e meio ambiente —, que possam exigir medidas na área comercial.

Algumas mudanças diferenciam o cenário internacional de 2021 em relação ao de 2020. Alguns exemplos são a eleição de um novo governo nos Estados Unidos, que transmitiu a mensagem do seu compromisso com o sistema multilateral, e a postura mais assertiva da China quanto à importância dos organismos multilaterais, ao mesmo tempo que avança em estratégias bilaterais e acordos regionais. Outros elementos são o compromisso da União Europeia com o sistema multilateral, associado a uma firme demanda em relação aos temas ambientais e de cláusulas de trabalhos, e a crescente desintegração da América Latina/América do Sul, o que dificulta a formação de estratégias comuns face às mudanças da geopolítica mundial. Além disso, a eleição de uma nova Diretora da OMC poderá sinalizar a possibilidade de uma renovação da instituição.

As questões estruturais que permeiam a crise do sistema multilateral do comércio continuam presentes. No entanto, vai se delineando, em alguma medida, os rumos que os principais atores do comércio mundial tendem a privilegiar, embora ainda permaneçam muitas incertezas. O objetivo da segunda etapa do projeto sobre o multilateralismo comercial, desenvolvida em 2021, foi o de identificar as visões dos principais atores para propor uma reflexão sobre os rumos do sistema multilateral de comércio. Tal reflexão se torna relevante porque, como ressaltou Valles (2021), o debate sobre o multilateralismo comercial não se resume ao fracasso da Rodada de Doha.

Para explorar os diagnósticos possíveis, o presente artigo irá se pautar nas análises realizadas pelos *webinars* e pelas Conversas Estruturadas realizadas no âmbito do projeto “Realinhamentos Políticos e Econômicos Globais: Implicações para o Brasil”, além de outras fontes de análises que embasam as reflexões da autora.

Além dessa introdução, o artigo está organizado da seguinte forma: a primeira seção procura identificar como os principais atores no comércio mundial pensam o tema do multilateralismo no quadro geral das suas políticas comerciais. A segunda seção analisa o tema dos rumos do sistema multilateral de comércio. A terceira seção conclui o artigo.

“

As questões estruturais que permeiam a crise do sistema multilateral do comércio continuam presentes. No entanto, vai se delineando, em alguma medida, os rumos que os principais atores do comércio mundial tendem a privilegiar, embora ainda permaneçam muitas incertezas.

”

1 O multilateralismo: uma reflexão sobre as visões dos principais países e regiões do comércio mundial

A análise inicia com a União Europeia. As razões para essa escolha partem de duas considerações. A primeira deriva do webinar promovido pela parceria CEBRI-KAS, no qual o Diretor na Direção Geral de Comércio da União Europeia descreveu a visão e a estratégia da União Europeia em relação à política comercial (Bercero, 2021). A segunda é a hipótese de que a União Europeia joga um papel crucial para evitar o acirramento da bipolaridade entre os Estados Unidos e a China e, logo, contribui para a preservação do sistema multilateral de comércio. Em seguida, analisamos as contribuições dos especialistas consultados sobre a posição da América do Sul em relação ao tema do multilateralismo e possíveis estratégias, a partir das Conversas Estruturadas¹. Por último, apresentamos as principais questões que estão presentes na agenda da China e dos Estados Unidos em relação ao tema do multilateralismo comercial.

UNIÃO EUROPEIA²

Bercero (2021) ressalta que a estratégia da política de comércio exterior da União Europeia parte do novo cenário geopolítico no qual se destacam os seguintes pontos: o conflito entre os Estados Unidos e a China, que mostra elevado grau de resiliência; as transformações na produção trazidas pela economia digital; e a prioridade do tema da mudança climática na pauta da política comercial.

A partir desse quadro, as prioridades para a União Europeia são:

- i) propostas para a reforma da Organização Mundial do Comércio (OMC);
- ii) avançar na agenda de acordos de livre comércio em termos de novos parceiros e modernização dos acordos já realizados; e,
- iii) novos acordos e modernização significam que a questão climática e temas relacionados à cláusulas de direitos do trabalho são parte integrante da política comercial da União Europeia.

No tema da reforma da OMC, os três pilares — o mecanismo de solução de controvérsias, a negociação, e a transparência e o monitoramento — necessitam reformas.

A importância do sistema multilateral é a produção de regras consensuadas que assegurem a previsibilidade no comércio mundial. Em um contexto em que a formação de regras consensuadas por todos os membros da organização encontram dificuldades, é preciso avançar com outras formas de criação de consenso. Um exemplo é Grupo de Ottawa, formado por *like-minded groups* que priorizam o fortalecimento da OMC³. O Brasil faz parte desse grupo, que tem apresentado propostas para assegurar que não se criem obstáculos e sejam facilitados os canais do comércio de mercadorias e serviços relacionados à Covid-19 (Ver Box 1: Grupo de Ottawa).

Temas como o *e-commerce*, facilitação de investimentos, tratamento dos subsídios industriais, papel das empresas estatais e questões de trans-

1. As respostas sobre Comércio Internacional e as Transformações na Economia Global podem ser acessadas em: <https://www.cebri.org/br/doc/226/conversas-estruturadas-ii-o-comercio-e-as-transformacoes-na-economia-politica-internacional>.

2. Os comentários de Bercero, Árabe Neto e Mendes mencionados nessa seção foram proferidos durante o evento *The European Union's Trade Agreements*, cujo conteúdo está disponível em: <https://www.cebri.org/br/evento/298/the-european-unions-trade-agreements>.

3. *Like-minded countries*: países que possuem visões similares.

ferência de tecnologia são integrantes da modernização da OMC. Em muitos desses temas, como o papel das empresas estatais, as posições da União Europeia e dos Estados Unidos se aproximam, segundo Bercero (2021).

Observa-se, que em junho de 2021, os Estados Unidos e a União Europeia divulgaram um texto intitulado *"Towards a Renewed Transatlantic Partnership"* (Em direção a uma Renovação da Parceria Transatlântica, em português) que cobre temas de mudança climática, tecnologia, pandemia, segurança e comércio (White House, 2021). No texto, é afirmado o compromisso para buscar caminhos para fortalecer a OMC. É destacada a questão do Mecanismo de Solução de Controvérsias, subsídios industriais, empresas estatais e o uso de acordos plurilaterais. É, no entanto, um texto de intenções. Nesse sentido, é importante acompanhar se, na 12ª Segunda Conferência Ministerial da OMC, no final de novembro, Estados Unidos e União Europeia apresentarão alguma proposta em relação aos temas mencionados.

Destaca-se que a mensagem principal do Diretor Bercero é que, nos acordos comerciais bilaterais e regionais da União Europeia, as cláusulas relativas às mudanças climáticas, meio ambiente e direitos dos trabalhadores fazem parte essencial da visão europeia sobre o papel do comércio. É preciso ter uma visão holística sobre o tema do comércio, levando em conta questões como sus-

tentabilidade e inclusão social. Esse mesmo espírito deve estar presente nas negociações multilaterais. Em adição, foi ressaltado que qualquer reforma da OMC precisa integrar a China e resolver os impasses mencionados sobre empresas estatais, subsídios e tecnologia.

É uma agenda ampla, e será difícil de ser conduzida de forma consensual por todos os membros da OMC (Árabe Neto, 2021). Sob esse aspecto, conforme sugerido por Mendes (2021), a OMC poderá ser o guarda-chuva institucional de acordos de geometrias variáveis em termos de temas e países.

BOX 1: GRUPO DE OTTAWA

Foi criado em 2018, e reúne *"like-minded members countries proactive in WTO reform"*. Fazem parte: Austrália, Brasil, Canadá, Chile, União Europeia, Japão, Quênia, Coreia do Sul, México, Nova Zelândia, Noruega, Cingapura e Reino Unido. Lançaram, em 2020, o documento *"Trade and Health Initiative"*, que contempla temas como as cadeias produtivas de suprimentos médicos e garantias de não imposição de restrições às exportações.

AMÉRICA DO SUL⁴

As tensões entre os Estados Unidos e a China têm impactos nos países sul-americanos. Esses impactos podem ser diferenciados a depender dos países, mas ainda assim persiste no debate político e econômico a ideia de que os países da região se beneficiariam com a construção de estratégias conjuntas. Isto se refere tanto ao tema da construção da infraestrutura associado à Iniciativa Cinturão e Rota (*Belt and Road Initiative*) como o da definição de marcos regulatórios das novas tecnologias. Nesse contexto, é possível pensar na construção de uma estratégia comum na região sul-americana. Ressalta-se que estratégias nacionais tenderão a ter um custo maior no

atual cenário mundial, no qual acordos regionais deverão expandir suas agendas temáticas com um possível viés protecionista.

Todos os especialistas entrevistados consideram desejável uma estratégia comum para que os países latinos/sul-americanos possam desenvolver áreas onde as complementariedades já existem, como na área energética e na economia verde (Arbache, 2021; Paz, 2021; Santos, 2021). Ademais, é na região que os países, em um momento de mudanças geopolíticas, devem buscar estabelecer políticas comuns que assegurem o *upgrade* tecnológico necessário para a garantia do cresci-

4. Todos os autores citados estão na publicação da "Conversas Estruturadas" que está disponível no site do CEBRI e pode ser acessada por meio do link: <https://www.cebri.org/br/doc/226/conversas-estruturadas-ii-o-comercio-e-as-transformacoes-na-economia-politica-internacional>.

mento da região. Destaca-se, em especial, o caso das economias menores, com pequeno poder de barganha face às grandes potências (Padula, 2021). A desaceleração das cadeias globais de valor e a identificação de uma tendência à regionalização das cadeias produtivas, por outro lado, pode abrir novas oportunidades para os países da região (Baumann, 2021).

No entanto, há um ceticismo, que varia de intensidade entre os especialistas consultados, quanto à possibilidade da construção de estratégias comuns (Oliveira, 2021; Panzini, 2021; Prazeres, 2021). Nenhum processo de integração é linear, mas na região a integração caminha ao sabor dos ciclos políticos.

Na disputa entre a China e os Estados Unidos, a eleição da neutralidade, como princípio para a região, é consensual. É lembrado que as duas potências privilegiam acordos bilaterais. Novamente, seria desejável, portanto, estratégias comuns que sinalizem um maior poder de barganha nessas negociações. No entanto, ainda não se conseguiu construir um modelo de governança regional. Sob esse aspecto, como chama atenção Oliveira (2021), o Brasil, como a maior economia da região, deveria considerar a integração como um componente de sua estratégia nacional, assim como os outros países sul-americanos, para que se consolide a concepção da integração. Seria um processo que partiria, portanto, das estratégias nacionais.

Lembramos que, no Artigo 4º da Constituição de 1988, está dito que “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”. O compromisso existe; a integração, porém, só irá se consolidar quando os países acharem que ganham mais com marcos regulatórios e iniciativas comuns do que isolados. Considero que ainda estamos distantes, por enquanto, de termos consolidado essa percepção. A dificuldade de estabelecer uma política comum na região, no entanto, não impede que os países possam ter interesses comuns no fórum multilateral de comércio.

A realização de acordos plurilaterais, que reúnem países com interesses em negociações de um tema específico, tem sido apontada como um dos caminhos para o multilateralismo comercial do

Século XXI (Pereira, 2021). Acordos plurilaterais são muitas vezes criticados por serem interpretados como “uma forma ou estratégia para impor o *status quo*, notadamente quando se trata de países com elevada massa crítica e participação no PIB e no comércio global” (Arbache, 2021). No entanto, como salienta Prazeres (2021), acordos plurilaterais são um plano B. No momento atual, a “alternativa real aos plurilaterais não são os acordos multilaterais — mas a paralisia”. A diversidade de interesses e o número de países membros torna difícil acordos de caráter multilateral a partir da formação de consensos. Há consenso, porém, mesmo entre os que consideram inevitável os acordos plurilaterais, que é baixa a probabilidade de formação de *like-minded groups* entre os países latinos (Panzini, 2021; Oliveira, 2021; Baumann, 2021; Padula, 2021).

É possível que na área agrícola possa se formar uma frente comum de *like-minded countries* — Argentina, Brasil, Colômbia e Peru —, com interesses comuns na área tarifária e de subsídios agrícolas. Algo similar pode ser pensado para os exportadores de *commodities* minerais (Panzini, 2021; Oliveira, 2021). Temas gerais, como a importância do tema climático, comércio e desigualdade, entre outros, podem ensejar declarações comuns, mas dificilmente irão levar a propostas substantivas de negociações.

Se no âmbito multilateral os interesses nem sempre convergentes dos países latinos ficavam difusos, nos acordos plurilaterais ficam mais evidentes e dificultam a formação de posições comuns.

Em relação aos temas prioritários para a reforma do sistema multilateral de comércio, há concordância quanto à importância do mecanismo de solução de controvérsias, assim como aos outros pilares da OMC — negociação e monitoramento. Foram destacados temas não solucionados na agenda multilateral, como subsídios agrícolas e industriais, e a incorporação de novos temas associados às transformações produtivas (economia digital), mudanças climáticas, marcos regulatórios, entre outros.

Por último, foi lembrado que a nova agenda deve assegurar que as regras respeitem as diferenças em termos de desenvolvimento dos países e propiciem formulação de políticas que auxiliem na superação da pobreza.

CHINA E ESTADOS UNIDOS

O presidente Biden assumiu o governo dos Estados Unidos, em 2020, anunciando o seu compromisso com as instituições multilaterais. Observa-se, porém, que no campo da política comercial as questões ressaltadas continuam as mesmas, desde o governo Obama. Como as políticas comerciais e de investimentos podem contribuir para a recuperação da liderança dos Estados Unidos no comércio mundial, em um cenário de ascensão da China?

No programa apresentado por Biden para sua eleição, a China foi destacada como uma das principais causas para o desemprego dos Estados Unidos. Não são mencionadas propostas de novas retaliações, mas Biden não retirou as tarifas impostas por Trump. Concluímos, portanto, que o tema “China” é suprapartidário nos Estados Unidos.

Quais são os sinais do governo Biden em relação à OMC? Um passo positivo foi a aprovação da primeira mulher para a direção da organização, a nigeriana Ngozi Okonjo-Iweala. Em junho de 2021, conforme mencionado acima, o anúncio da renovação da parceria Transatlântica veio acompanhada de declarações sobre a importância do sistema multilateral e da reforma de suas regras. Em agosto de 2021, foi anunciada a nova representante dos Estados Unidos na OMC. No entanto, continua em suspenso como os Estados Unidos pretendem lidar com a paralisação do órgão de apelação além das outras questões pendentes na agenda da OMC.

Queremos, entretanto, chamar atenção para uma mudança de estratégia no confronto com a China que pode ter repercussões para o sistema multilateral. É a substituição do “*American First*”, de Trump, para o programa de Biden, “*Made all by America*”, que visa vencer a China por meio do fortalecimento dos setores domésticos estadunidenses. O programa de Biden envolve subsídios para pesquisa e desenvolvimento, e o fortalecimento das cadeias de produção domésticas em território estadunidense, entre outras medidas (Pereira, 2021a).

O programa “*Manufacturing 2025*” da China, alvo de críticas constantes pelo governo dos Estados Unidos e da União Europeia, prevê investimentos e fontes de financiamento público para os setores de manufaturas de tecnologia de ponta. O programa de Biden, por sua vez, reconhece que o Estado deve ter um papel atuante no fortalecimento e crescimento da indústria. A partir desse contexto, seria possível pensar negociações que visem estabelecer o reconhecimento mútuo do grau de autonomia que cada governo pode ter nas negociações multilaterais.

É uma visão otimista. No programa de Biden, a mensagem da importância de se vencer a China na liderança econômica é clara, como mostra o atrito sobre questões tecnológicas, como o 5G. Além disso, a aliança sobre segurança do QUAD (grupo formado por Estados Unidos, Índia, Austrália e Japão) na região Indo-Pacífico, e o acordo AUKUS (Austrália, Reino Unido e Estados Unidos) para a construção de submarinos nucleares, são questões do campo geopolítico que dificultam um cenário favorável para as negociações de um entendimento no campo econômico e comercial. A eleição do tema “*Democracia versus Autocracia*” como a principal disputa do século XXI pelo Presidente Biden reforça a nossa interpretação pessimista (Brands, 2021).

Observa-se que a mensagem dos Estados Unidos no campo multilateral de comércio permanece a mesma ao longo dos anos: as preferências do país em termos de orientação da sua política comercial são a base para a construção das regras multilaterais. O governo Biden favorece o multilateralismo, desde que a China mude práticas consideradas desleais, em especial o tema de subsídios, tecnologia, e empresas estatais, e abandone o *status* de país em desenvolvimento. A mensagem chinesa é a de ressaltar a importância do sistema multilateral de comércio, resguardando um certo grau de flexibilidade para os países em desenvolvimento. A China vê as novas diretrizes da política comercial dos Estados Unidos como um viés protecionista e inserida no cenário de rivalidade com a China.

Segundo Zha (2021), a resposta do governo chinês contempla quatro diretrizes:

- i)** Assegurar que a China seja vista como um parceiro “confiável, amável e respeitável”;
- ii)** Assegurar que a ênfase na promoção do mercado doméstico, via o adensamento das trocas entre as províncias (circulação interna), não afaste a importância de manter o país conectado ao comércio global;
- iii)** Não levar a disputa dos Estados Unidos ao relacionamento com terceiros países por meio de exigências de escolhas, seja no campo das vacinas ou de marcos tecnológicos;
- iv)** Perseguir a agenda de acordos comerciais.

Em relação a esse último tema, acrescentamos as seguintes observações. A China tem ampliado a sua agenda de acordos comerciais, mas três acordos merecem ser destacados (Ver BOX 2: Os Principais Acordos Comerciais da China). O primeiro é o Acordo Abrangente de Investimentos (*Comprehensive Agreement on Investment, CAI*), assinado entre a União Europeia e a China, em dezembro de 2020. No entanto, o acordo ainda não foi ratificado pelo Parlamento Europeu, em função de questões relacionadas ao tratamento da China na área de direitos humanos. A aprovação do acordo seria um sinal importante para o contexto multilateral, pois sinalizaria a possibilidade de negociações entre a China e um dos principais atores no comércio mundial. Ao mesmo tempo, mostra que os temas associados aos direitos humanos continuam sendo um dos focos de tensão entre a China e as principais economias ocidentais.

O segundo é a Parceria Econômica Regional Abrangente (*Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP*). O acordo foi proposto pelos países que compõem a ASEAN, em 2013, e teve a adesão das grandes economias asiáticas como China, Japão, Índia e Coreia do Sul. Em novembro de 2020, os países assinaram o acordo, mas a Índia se retirou.

O terceiro é a Parceria Econômica Regional Transpacífica (*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP*). Originalmente, a TPP (Parceria Transpacífica) compreendia 12 países, inclusive os Estados Unidos, e era identificada como uma forma de contenção do avanço da China na região asiática. Trump se retirou do acordo, mas as negociações continuaram e o acordo foi assinado em 2018. O acordo é aberto para a inclusão de novos membros - Reino Unido, por exemplo, pediu para ser membro do acordo. Há uma expectativa que o governo Biden solicite reintegrar o acordo, mas, até setembro de 2021, esse pedido não havia ocorrido.

A China pediu para ser membro do CPTPP em setembro de 2021. Segundo Tu (2021), o pedido da China seria uma demonstração de que o país está disposto a acatar as regras ocidentais, pois o acordo espelha, em grande medida, o formato privilegiado pelos Estados Unidos nos temas regulatórios⁵. No entanto, como observa Schott (2021), as cláusulas sobre trabalho, empresas estatais e comércio digital sinalizam que o processo de adesão da China será longo. Em adição, o mesmo autor sugere que o pedido da China seria uma reação à manifestação do governo de Taiwan de propor sua adesão ao acordo. Do nosso ponto de vista, o pedido da China pode ser também entendido como um movimento para dificultar o reingresso dos Estados Unidos ao acordo.

Não é claro se os acordos RCEP e CPTPP podem ser entendidos com movimentos que ajudam o sistema multilateral. O debate se acordos preferências de comércio são “*building*” (ajudam a construir) ou “*stumbling*” (criam obstáculos) blocks é uma questão na agenda multilateral desde o final dos anos de 1980. O cenário ideal seria a entrada dos Estados Unidos, em especial no CPTPP. No entanto, os acordos na Ásia correm o risco de reproduzirem as tensões entre a China e os Estados Unidos. De um lado, há fortes laços comerciais com a China, com participações do país acima de 20% no comércio com a Austrália e com o Japão. Por outro lado, esses países são tradicionais aliados dos Estados Unidos no campo geopolítico, e não se espera mudanças.

5. Quando Trump se retirou do acordo, o texto do acordo já estava quase completo.

BOX 2: OS PRINCIPAIS ACORDOS COMERCIAIS DA CHINA**Acordo Abrangente de Investimentos**

(Comprehensive Agreement on Investment, CAI)

O acordo inclui negociações sobre empresas estatais e transferência de tecnologia. Em maio de 2021, o Parlamento Europeu rejeitou a aprovação do CAI. O ponto principal foi o contencioso deflagrado pelas sanções europeias respondidas pela China, em relação ao que a União Europeia classificou como abusos de direitos humanos contra a minoria uigur muçulmana, na região de Xinjiang.

Parceria Econômica Regional Abrangente

(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)

Os países membros do RCEP são o grupo ASEAN (Tailândia, Filipinas, Malásia, Singapura, Indonésia, Brunei, Vietnã, Mianmar, Laos e Camboja), Austrália, Nova Zelândia, China, Japão e Coreia do Sul. O acordo abrange, portanto, as principais economias da Ásia. Se comparado com os acordos realizados pela União Europeia e os Estados Unidos, o grau de compromissos é menor, assim como o escopo da agenda temática. O universo tarifário liberalizado corresponde a cerca de 65% do comércio de mercadorias, há negociações sobre regras de origem, serviços e *e-commerce*, mas não são incluídos temas ambientais, trabalho, empresas estatais, por exemplo. É um acordo que retrata o denominador comum de compromissos entre países com diferenças em termos de níveis de desenvolvimento e diretrizes de políticas econômicas e sociais nem sempre consensuais, como o Japão e a China.

Parceria Econômica Regional Transpacífica

(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)

Os países membros do CPTPP, assinado em 2018, são Canadá, Chile, Austrália, Brunei, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Cingapura e Vietnã. É um acordo amplo com capítulos sobre temas regulatórios em relação a trabalho e propriedade intelectual. O pedido de adesão da China irá depender da avaliação dos membros sobre cumprimento das regras.

2 O sistema multilateral e a OMC

Nas “Conversas Estruturadas”, Anabel González, Vice-Diretora Geral da OMC desde maio de 2021, salientou a importância do sistema multilateral de comércio para o crescimento econômico e a redução da pobreza após a II Grande Guerra Mundial. Em adição, desde a criação da OMC, em 1995, novos países aderiram ao sistema, como a China, a Rússia e o Vietnã. Atualmente, a OMC cobre 98% do comércio mundial, o que a torna quase uma instituição universal.

González observa, porém, que a OMC não tem conseguido avançar na agenda multilateral, apesar de alguns resultados positivos como a ampliação do Acordo sobre Tecnologia da Informação, o fim dos subsídios às exportações agrícolas e o Acordo de Facilitação de Comércio⁶. Chama atenção que os acordos preferenciais de comércio bilaterais e/ou regionais não conseguem preencher plenamente as funções do sistema multilateral, em um momento no qual temas globais como a pandemia e a mudança climática exigem respostas.

Nesse sentido, a OMC passa por um período de transição que faz parte da história do sistema multilateral (Graça Lima, 2021). O debate sobre o futuro do sistema multilateral não pode ser confundido com o fracasso da Rodada Doha, mas o sistema perdeu a sua centralidade (Valles, 2021). A OMC está em uma crise profunda e falta uma visão compartilhada pelos países membros de como revitalizar a instituição (Machado, 2021). O sistema multilateral não se resume à OMC, que não consegue avançar negociações por meio do consenso multilateral (Parola, 2021)⁷.

A proposta que o sistema multilateral perdeu a sua centralidade está associado ao tema do “*Back to the Basics*”, que ressalta qual seria a “razão de ser do próprio sistema”. Voltar à “centralidade” do sistema é enfatizar a importância do comércio como um dos elementos-chave para o crescimento e desenvolvimento dos países. O comércio

cria empregos, aumenta a produtividade, eleva o bem-estar do consumidor e contribui para a redução da pobreza. A China é citada como o exemplo mais recente quando, após 1979, o país saiu de seu isolamento e passou a participar do comércio global.

Na literatura econômica, é reconhecido que a liberalização é uma condição necessária, mas não suficiente para promover crescimento econômico (Pereira, 2018). A produção de, por um lado, regras que disciplinam e reduzem o grau de imprevisibilidade das operações de comércio exterior e, por outro, um fórum para a solução de controvérsias são elementos essenciais do sistema multilateral.

No entanto, como ressalta Valles (2021), o sistema multilateral para funcionar requer eficácia, legitimidade e evitar a fragmentação. A eficácia está em crise. Não é só a paralisia do Mecanismo de Solução de Controvérsias, mas também o pouco avanço para incorporar os novos temas em negociações multilaterais. A legitimidade é contestada a partir do momento que os Estados Unidos sinalizam seu descontentamento com as regras da OMC e procuram resolver os seus conflitos com a China à margem do sistema multilateral. A fragmentação ocorre com a proliferação dos acordos preferenciais de comércio e será intensificada e se arranjos plurilaterais passarem a ser a norma⁸.

A falta de uma visão compartilhada e de um compromisso firme com o sistema multilateral de co-

6. O Acordo sobre Tecnologia da Informação (*Information Technology Agreement*) foi assinado em 1996. É um acordo plurilateral e conta com 82 países membros e cobre cerca de 97% do universo de produtos do setor de Tecnologia da Informação. O Acordo de Facilitação do Comércio é um acordo multilateral de 2013.

7. As observações acima fizeram parte do *webinar* “Os Rumos do Sistema Multilateral de Comércio” realizado pelo CEBRI, e norteiam as observações dessa seção (CEBRI, 2021). O *webinar* pode ser acessado em: <https://www.cebri.org/br/evento/335/os-rumos-do-sistema-multilateral-de-comercio>.

8. Esse é um tema controverso. Para alguns, a única solução é a OMC acatar os plurilaterais.

mércio parte de perspectivas distintas e efeitos diferenciados nos países, com a intensificação da globalização associada à fragmentação da produção. O aumento da desigualdade entre os países, as novas tecnologias com efeitos distributivos no mercado de trabalhos dos países e mudanças na distribuição do emprego a favor de uma mão de obra com maior nível de escolaridade favorecem pautas com interesses não convergentes. De um lado, um grupo de países demanda flexibilização de regras consolidadas pela Rodada Uruguai, ou seja, uma reabertura de negociações realizadas há 25 anos. Por outro lado, há os que desejam avançar negociações para as novas questões, como economia digital, meio ambiente, entre outras (Machado, 2021).

Não há, portanto, uma visão comum de como caminhar para assegurar regras de um comércio global. Soma-se a esse cenário uma certa indefinição do grau de compromisso dos Estados Unidos com a agenda de reformas da OMC com a presença da China.

Complexifica o cenário as consequências da crise financeira de 2008, que junto com a desaceleração do crescimento do comércio mundial e a intensificação do debate sobre os benefícios da globalização, geraram uma paralisia nos projetos por maior liberalização e uma “timidez negociadora” agravada na pandemia (Parola, 2021)⁹. A “timidez negociadora” se reflete em propostas que priorizam propostas de recuo em regras já consolidadas, como antes mencionado. Ademais, o sistema multilateral de comércio, no qual negociações exigem consenso e países tem poder de veto, dificulta obtenção de resultados.

A OMC corre o risco de se tornar irrelevante. As questões que afetam o comércio não deixarão de existir e, se não forem resolvidas no âmbito da organização, o serão em outra instância (Parola, 2021). Um exemplo foi a decisão acordada por 130 países, proposta pela Organização Econômica de Cooperação e Desenvolvimento (OECD) e endossada pelo G-20, de criar um imposto mínimo global de 15%, incidente sobre as empresas multinacionais em locais que operam e obtenham lucros. Esse tema não estava em debate na OMC, mas tem relação com a localidade onde as multinacionais decidem investir e, logo, impactam o comércio.

Para evitar um quadro de irrelevância da OMC, é preciso incorporar a prática dos acordos plurila-

terais. A flexibilidade do sistema multilateral adviria do reconhecimento que a regra do consenso não é mais funcional, e não de propostas de flexibilizar regras já acordadas no passado.

A 12ª Conferência Ministerial da OMC, que será realizada na semana de 29 de novembro de 2021, irá testar um compromisso multilateral: o acordo sobre subsídios à pesca. A questão começou a ser debatida em 2001, e há um relativo otimismo sobre a aprovação do último texto negociado em julho de 2021. Esse tema é ressaltado por duas razões. Primeiro, porque, se o texto proposto não for aprovado na Conferência, irá se consolidar a interpretação da quase “impossibilidade” de se concluir negociações multilaterais. Observa-se que a China é a principal ofertante de subsídios à pesca, e no acordo há propostas de a China não ser incluída na categoria de países em desenvolvimento.

Segundo, é preciso conciliar as crescentes demandas sobre o sistema multilateral em temas que impactam o comércio, mas exigem conhecimentos para a produção de normas que vão além da área comercial. Valles (2021) resalta que a proposta sobre o acordo de subsídios à pesca foi construída sob orientação da FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*). A centralidade das normas sobre temas não estritamente comerciais devem ser produzidos fora da OMC. O que a OMC deve oferecer é um Mecanismo de Solução de Controvérsias que assegure as normas que forem acordadas. A proposta sugere um caminho para tentar atenuar o conflito entre os que acham que a OMC deve se ater somente a temas estritamente comerciais e os que defendem a ampliação da agenda da OMC.

A proposta é bem-vinda e ajuda a destravar negociações fora do campo estritamente comercial, mas que fazem parte da atual agenda do comércio global. Não se pode esquecer, porém, que em qualquer acordo a distribuição de ganhos e perdas nem sempre é equitativa, pelo menos no curto prazo. O que fazer, por exemplo, com os pescadores que terão de diminuir suas pescas no curto prazo, embora o acordo assegure um cenário de sustentabilidade para todos no futuro? A OMC não tem como solucionar essa questão. É preciso supor que os Estados compartilhem as mesmas visões e estejam dispostos a resolver possíveis demandas domésticas dos grupos que se sintam prejudicados, assim como atenuar os impactos sobre a renda dos países mais pobres.

9. Para o debate sobre os custos da globalização e flexibilização de regras, ver Rodrik (2011).

3 Conclusões

Iniciamos as nossas reflexões chamando atenção para algumas mudanças no cenário internacional que afetam o debate sobre o sistema multilateral de comércio. A primeira referiu-se à eleição de um novo governo nos Estados Unidos, que transmitiu a mensagem do seu compromisso com o sistema multilateral. Em junho de 2021, a proposta de uma “Renovação da Parceria Transatlântica”, um diálogo entre os Estados Unidos e a União Europeia, incluiu entre os seus temas a importância de se fortalecer a OMC. Temas como subsídios à indústria, empresas estatais, transferência de tecnologia e revisão das regras do Sistema de Solução de Controvérsias estão entre as questões destacadas.

Além dos temas antes mencionados, a União Europeia prioriza a realização de acordos extra-bloco. Questões como mudança climática, outros temas ambientais e direitos do trabalhador são entendidos como integrantes da política comercial. Em adição, a União Europeia destaca que qualquer solução para o sistema multilateral deve incluir a China. É destacado o acordo de investimento União Europeia-China já assinado, mas ainda não ratificado, como um exemplo de que é possível chegar a alguma forma de consenso entre economias ocidentais de mercado e o regime socialista de mercado chinês.

A política de confronto comercial dos Estados Unidos em relação à China, a pandemia contribuindo para o tema da “desglobalização das cadeias de produção” e a mudança nas diretrizes do motor de crescimento da China permeiam a posição do país no debate dos rumos do multilateralismo. O motor de crescimento passa a ser associado ao mercado doméstico, impulsionado pelo consumo e pelo aumento da produtividade via criação e absorção de novas tecnologias. O fortalecimento das cadeias produtivas domésticas é parte do plano, ao lado das cadeias regionais. Nesse contexto, em dezembro de 2020, foi assinada a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP) que abrange 15 países, entre eles China, Japão e Coreia do Sul. Em setembro, a China pediu acesso ao Parceria Econômica Regional Transpácifica (CPTPP), acordo proposto pelos Estados Unidos, durante governo Obama, como forma de conter a expansão da China na Ásia.

A realização de acordos de preferência comercial com agendas similares aos dos acordos dos países ocidentais, com exceção ao tema do trabalho, seriam sinais que a China continua disponível para participar das regras do sistema multilateral. Para o governo chinês, o tema de uma revisão das regras da OMC não é o problema, desde que essas não reflitam somente os valores eleitos como universais pelo Ocidente. Observa-se que o governo chinês, em seus pronunciamentos oficiais, sempre destaca o compromisso com o sistema multilateral.

No debate sobre a OMC cresce o consenso de que, para a instituição não se tornar irrelevante, é preciso tratar dos temas atuais da agenda comercial, como *e-commerce*, mudança climática, entre outros. É preciso reconhecer que o caminho para avançar negociações é o de aceitar os acordos plurilaterais. O que importa é a instituição mostrar que tem eficácia na solução das questões presentes no comércio mundial e que os seus membros a considerem com legitimidade para resolver os conflitos que surjam. Nesse sentido, a restauração do Sistema de Solução de Controvérsias é considerada uma questão crucial.

No caso das tensões entre os Estados Unidos e a China, o cenário não mudou. No campo do comércio, crescem as dúvidas de possíveis acordos entre os dois países em temas como subsídios, tecnologia, empresas estatais e financiamento. Nos Estados Unidos, o governo Biden propôs programas de financiamento para pesquisa e de-

envolvimento e de apoio às empresas voltadas para as tecnologias de ponta, além de cercear a compra de alguns componentes desse setor por empresas chinesas.

O cenário é incerto em um mundo em transformação. Nesse contexto, quais são as possíveis recomendações para a política externa comercial do Brasil? Para responder a essa questão, partimos dos depoimentos dos especialistas na “Conversas Estruturadas” sobre o tema do multilateralismo na América Latina/América do Sul. A mensagem principal foi que seria importante ter uma estratégia comum para lidar com a China ou os Estados Unidos no campo regional ou multilateral. Ao mesmo tempo, as expectativas em relação à formulação de estratégias comuns são desfavoráveis. Não há uma governança regional que consiga criar um espaço de negociação para as propostas comuns.

Diante desse quadro, as nossas sugestões preliminares e gerais para o início de uma reflexão sobre o tema do multilateralismo e do regionalismo são:

1. A primeira etapa é a identificação dos interesses prioritários dos setores brasileiros na agenda de negociações. Com a tendência de avançar negociações via acordos plurilaterais, é preciso definir, para cada tema, os “interesses defensivos e agressivos”. As trocas de ganhos e concessões entre temas/setores não será mais possível.
2. Durante as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), foi criado um fórum com participação da sociedade civil, a Seção Nacional de Coordenação de Assuntos Relativos a Área de Livre Comércio das Américas (Senalca). É desejável a criação de canais institucionais entre o governo e a sociedade civil para que se construam propostas seja no âmbito regional seja multilateral. Observa-se que os temas como meio ambiente abarcam interesses que vão além dos setores produtivos.
3. A procura por canais que construam alianças e propostas comuns na região sul-americana deve ser uma prioridade na agenda comercial. Essa construção deve partir da identificação dos interesses nacionais comuns. Os temas comuns são conhecidos, e alguns têm impacto direto nas negociações comerciais, como a ampla agenda ambiental e de mudança climática, marcos regulatórios sobre a economia digital, facilitação de investimentos e trânsito de pessoas. O Brasil, como a maior economia da região, deve criar um ambiente favorável para que essa construção seja possível.
4. O Brasil possui acordos de livre comércio com todos os países da região, e ampliar a agenda de temas cobertos por esses acordos é uma forma de iniciar o diálogo sobre propostas nas novas áreas de negociação.
5. No campo multilateral, o país deve construir alianças de geometrias variáveis. O grupo BRICS fez propostas para a reforma do Fundo Monetário Internacional após a crise de 2008. No tema climático, o grupo BASIC (BRICS, sem a Rússia) divulgou declarações nas quais apresentavam propostas comuns. Na OMC, o Brasil participa de diferentes grupos, como o Grupo Ottawa (ver Box 1). Os acordos plurilaterais incentivam o jogo de geometrias variáveis.
6. Como recomendação geral, elencamos avançar a agenda de acordos comerciais na região com a ampliação de temas, avaliar a realização de acordos extra-regionais com países asiáticos e com os Estados Unidos, e ser um participante ativo em temas de propostas para o fortalecimento da OMC nessa nova etapa.
7. Cabe, ainda, procurar manter a neutralidade no conflito entre os Estados Unidos e a China, de forma a avaliar posições não pelo campo ideológico, mas dos interesses comerciais e econômicos do país.

Referências bibliográficas

- ÁRABE NETO, Abrão (2021). Webinar CEBRI “Os acordos comerciais da União Europeia”. Disponível em <https://www.cebri.org/br/evento/298/the-european-unions-trade-agreements>
- BERCERO, Ignacio (2021). *Os acordos comerciais da União Europeia*. Disponível em <https://www.cebri.org/br/evento/298/the-european-unions-trade-agreements>
- BRANDS, Hal (2021). *The Emerging Biden Doctrine: Democracy, Autocracy, and the Defining Clash of Our Time*. Disponível em <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-06-29/emerging-biden-doctrine>
- GRAÇA LIMA, José Alfredo (2021). Webinar CEBRI “Os Rumos do Sistema Multilateral de Comércio”. Disponível em <https://www.cebri.org/br/evento/335/os-rumos-do-sistema-multilateral-de-comercio>
- MACHADO, João de Aguiar (2021) Webinar CEBRI “Os Rumos do Sistema Multilateral de Comércio”. Disponível em <https://www.cebri.org/br/evento/335/os-rumos-do-sistema-multilateral-de-comercio>
- MENDES, Ricardo (2021). Webinar CEBRI “Os acordos comerciais da União Europeia”. Disponível em <https://www.cebri.org/br/evento/298/the-european-unions-trade-agreements>
- PAROLA, Alexandre (2021). Webinar CEBRI “Os Rumos do Sistema Multilateral de Comércio”. Disponível em <https://www.cebri.org/br/evento/335/os-rumos-do-sistema-multilateral-de-comercio>
- PEREIRA, Lia Valls (2018). *Abertura comercial e produtividade*. Revista Brasileira de Comércio Exterior, nº 134, Janeiro/Fevereiro/Março.
- PEREIRA, Lia Valls (2021). *Desafios para a construção do sistema multilateral de comércio no século XXI*. Em J. D. Leite e L.G. Muniz (coord) Política Internacional: Reorientações do Multilateralismo. Rio de Janeiro: CEBRI.
- PEREIRA, Lia Valls (2021a). *Sai “American First” e entra “Made all by America”* Conjuntura Econômica, Fevereiro 2021, volume 75 • nº 02. Rio de Janeiro: FGV. Disponível em www.conjunturaeconomica.com.br
- RODRIG, Dani (2011). *The globalization paradox: democracy and the future of the world economy*. Oxford University Press.
- TIEZZI, Shannon (2011). *Will China Actually Join the CPTPP?* Disponível em <https://thediplomat.com/2021/09/will-china-actually-join-the-cptpp/>
- TU Xinquan (2021) *The Economic and Strategic Implications of RCEP for China*. Curso Economia Chinesa Hoje, CEBRI e IBRACH.
- Valles, Guillermo (2021). Webinar CEBRI “Os Rumos do Sistema Multilateral de Comércio”. Disponível em <https://www.cebri.org/br/evento/335/os-rumos-do-sistema-multilateral-de-comercio>
- WHITE HOUSE (2021). Disponível em <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/15/u-s-eu-summit-statement/>
- ZHA, Daojiong (2021). *Looking at the World from Within: anybody but China*. Curso Economia Chinesa Hoje, CEBRI e IBRACH.

Realinhamentos
Políticos e
Econômicos
Globais
Implicações
para o Brasil

A inovação tecnológica
e a economia digital

Uma “Nova” Economia Política de Estratégias de Inovação Tecnológica no Mundo Pós-Pandêmico?

Caetano C. R. Penna

COLEÇÃO
DE PAPERS

3/4

1 Introdução

O desenvolvimento tecnológico e a geopolítica são inseparáveis. No entanto, as escolas contemporâneas de pensamento econômico tendem a negligenciar as motivações geopolíticas como motores dos processos de mudança técnica, mesmo quando se analisa, por exemplo, a importância da pesquisa e desenvolvimento militar (P&D) e das aquisições para inovações civis. Em meu primeiro *policy paper* do CEBRI sobre geopolítica e economia da inovação (Penna 2021), discuti não como a geopolítica é uma força motriz do desenvolvimento tecnológico, mas sim as consequências geopolíticas de inovações disruptivas. Adotando uma periodização Neo-Schumpeteriana das revoluções tecnológicas capitalistas (Perez 2002), argumentei que a atual onda de inovações digitais, que são parte da quinta revolução tecnológica capitalista (das tecnologias da informação e comunicação - TIC), trouxe o risco de uma ampla ruptura (para as empresas, regiões e nações), uma vez que criaram oportunidades para o desenvolvimento socioeconômico.

Historicamente, esta dinâmica também tendeu a ser associada a conflitos hegemônicos e disputados. Com base neste entendimento, argumentei que a nova pandemia de coronavírus ampliou as tendências geopolíticas e tecno-econômicas interrelacionadas da última década, especulando que:

1. As cadeias de valor globais de manufatura excessivamente dependentes da China seriam eventualmente um alvo central da política nacional, que teria como objetivo tornar a economia de um país menos dependente das importações chinesas.
2. A atualização das estruturas industriais e a renacionalização das cadeias de valor se tornariam “o prato do dia” no menu de medidas dos formuladores de políticas, ou seja, um retorno à política industrial ativa.
3. As políticas industriais e de inovação seriam cada vez mais “orientadas para a missão”, ou seja, visando não apenas aproveitar as oportunidades tecnológicas associadas à nova onda de tecnologias digitais disruptivas, mas também contribuir para a solução de desafios

sociais urgentes (como mitigar a mudança climática ou cuidar de uma população que está envelhecendo).

4. Como consequência da competição tecnológica e geopolítica EUA-China, o espaço político para a governança multilateral das tecnologias digitais seria diminuído.

Embora estas especulações fossem uma conclusão lógica a partir das tendências empíricas observadas, elas também podem ser explicadas a partir da perspectiva teórica da economia política (internacional). Neste *policy paper*, vou me basear nestas teorias para discutir a “nova” economia política das estratégias de inovação neste mundo pós-pandêmico. Argumentarei, com base na noção do “duplo movimento” de Polanyi (Polanyi 2001 [1944]), que forças contraditórias governam o desenvolvimento capitalista - por um lado, um princípio liberalizante promove a expansão dos mercados livres, por outro, os princípios de auto-proteção social mantêm esta expansão sob constante controle. Tal duplo movimento pode ser interpretado como um pêndulo secular (Kretschmer 2019; Nölke e May 2019; Stewart 2010), com períodos em que as políticas liberais promovem mercados livres sendo substituídos por perío-

dos em que as regulamentações estatais procuram proteger a sociedade da “devastação deste moinho satânico [mercado livre]” (Polanyi 2001 [1944]: 73). No entanto, mais do que um pêndulo, o duplo movimento de Polanyi representa um processo dialético constante: “os dois princípios têm raízes materiais e sociais que coexistem de forma necessária, permanente e contraditória dentro do capitalismo” (Fiori 2004: 60 - minha tradução). Nesta perspectiva, as quatro tendências apontadas acima já estavam em gestação desde, pelo menos, uma década atrás. Portanto, a economia política das atuais estratégias nacionais de inovação tecnológica não é nova, mas sim a verdadeira economia política destas estratégias.

O documento está estruturado da seguinte forma: na próxima seção, apresentamos brevemente exemplos de desenvolvimentos recentes que ressaltam e reforçam as quatro tendências geopolíticas e tecnoeconômicas identificadas em meu primeiro *policy paper* para o CEBRI. Na seção 3, discuto o duplo movimento de Polanyi, aproveitando o trabalho de Fiori (2004, 2010) e relacionando-o com a noção de “insegurança criativa” proposta por Taylor (2016), para explicar a economia política das estratégias tecnológicas nacionais. A seção 4 conclui com algumas reflexões sobre as implicações para o Brasil e as economias emergentes.



Forças contraditórias governam o desenvolvimento capitalista - por um lado, um princípio liberalizante promove a expansão dos mercados livres, por outro, os princípios de autoproteção social mantêm esta expansão sob constante controle.



2 Aprofundamento das tendências geopolíticas e tecno-econômicas

Os quatro movimentos geopolíticos e tecno-econômicos discutidos em Penna (2021) não são processos de curto prazo desencadeados pela pandemia do coronavírus; são tendências de longo prazo que podem ser explicadas através de teorias de economia política internacional (como fazemos na seção 3). Podemos compreender uma visão dos três primeiros processos de uma década, através dos quais os governos começaram a tomar medidas para verificar a “soberania tecnológica” e tornar suas economias e cadeias de valor mais resilientes, ao mesmo tempo em que focalizam as estratégias industriais e de inovação na realização de missões, analisando o número de documentos governamentais que citam tais tópicos ao longo do tempo (Figura 1)¹.

A atenção governamental à política industrial parece ter aumentado substancialmente após a Crise Financeira Global (CFG) de 2007, atingindo um pico em 2019, que provavelmente será ultrapassado em 2021. A política de inovação orientada para missões recebe um impulso em 2018, que coincide com a publicação do “Relatório Mazzucato” da Comissão Europeia (Mazzucato 2018). O efeito catalisador da pandemia do coronavírus parece mais evidente no caso da atenção governamental à “soberania tecnológica”, que não foi mencionada no documento governamental no banco de dados Overton antes de 2014 (exceto por um relatório do *Serviço de Estudos do Parlamento Europeu* em 2011 sobre o impacto da CFG na defesa europeia).

Figura 1: Documentos governamentais citando a soberania tecnológica, P&I orientada para missões e política industrial (2000-2021)



Fonte: Elaboração do autor baseada na busca por palavras-chave no banco de dados Overton.

Notas: (a) Dados para 2021 a partir de 27/10/2021; (b) Documentos do Canadá em 2002 foram excluídos, pois foram publicados em anos diferentes, mas foram indexados como sendo de 2002.

1. Para construir este quadro, usei as seguintes consultas de busca no banco de dados Overton (<https://app.overton.io>): para documentos de soberania tecnológica, (“soberania tecnológica”); para a cadeia de valor e política industrial, (“política industrial” E (“cadeia de valor” OU “supply chain”)); para a política de inovação orientada à missão, (“inovação orientada à missão” OU “pesquisa orientada à missão” OU “política orientada à missão”). Eu restringi os resultados ao “governo” como fonte de tipo (excluindo, por exemplo, documentos de *Think Tanks*). Overton afirma ser “o maior acervo mundial de documentos de política, transcrições parlamentares, orientação governamental e pesquisa de *Think Tanks*”. Embora não se espere que seja completo, particularmente para anos anteriores, ele pode fornecer uma indicação da atenção governamental a certos tópicos em períodos recentes, que é o uso pretendido aqui.

No entanto, a preocupação governamental com a soberania tecnológica parece ser anterior à pandemia, considerando que o número de documentos (no banco de dados) citando o tópico aumentou de quatro em 2018 para 33 em 2019 - depois, para 196 em 2020, e 333 até outubro de 2021. A grande maioria destes documentos foi publicada pela União Europeia, que é a fonte de 539 dos 586 documentos citando a soberania tecnológica entre 2011 e 2021. De fato, em setembro de 2019, ao apresentar sua equipe e a nova estrutura da próxima Comissão Europeia, a presidente eleita Ursula von der Leyen afirmou que o assunto é uma prioridade para o próximo mandato da CE, declarando que “Temos que tornar nosso mercado único apto para a era digital, precisamos tirar o máximo proveito da inteligência artificial e *big data*, temos que melhorar a segurança cibernética e temos que trabalhar duro pela nossa soberania tecnológica²”. Em fevereiro de 2020, três meses após assumir a presidência, von der Leyen anunciou uma nova “iniciativa emblemática”: uma estratégia digital destinada a alcançar a soberania tecnológica da UE, definida como “a capacidade que a Europa deve ter de fazer suas próprias escolhas, baseadas em seus próprios valores, respeitando suas próprias regras³”.

A pandemia do coronavírus parece ter ampliado o escopo desta definição, aproximando-a daquela defendida por Leonard et al. (2019) na Contribuição Política Bruegel-ECFR intitulada “Redefinindo a soberania econômica da Europa”, onde argumenta que, ao contrário da China e dos Estados Unidos, a Europa manteve os interesses econômicos separados dos interesses geopolíticos, erroneamente. Portanto, a publicação recomendava a elaboração de uma agenda de soberania econômica “para integrar considerações econômicas e geopolíticas nos níveis apropriados de governança” (Leonard et al. 2019: 20) com quatro objetivos: [a] Impulsionar a base de pesquisa, ciência, tecnologia e inovação da Europa; [b] Proteger os ativos críticos para a segurança nacional contra interferências estrangeiras; [c] Impor condições de igualdade na concorrência doméstica e internacional; e [d] Fortalecer a autonomia mone-

tária e financeira europeia”. Os autores recomendam, ainda, que esta agenda de soberania tecno-econômica “deve estar no topo das prioridades políticas da nova Comissão Europeia que irá tomar posse no final de 2019... [e que] o novo presidente da Comissão deve delinear esta agenda de soberania econômica em seu primeiro discurso ao Parlamento Europeu, e deve publicar uma proposta mais detalhada até o início de 2020”. Parece que a presidente Ursula von der Leyen ouviu esse apelo.

A ênfase na soberania tecno-econômica continuará quando a França assumir a presidência rotativa do Conselho da UE, em janeiro de 2022. O presidente francês Emmanuel Macron fez várias declarações sobre a necessidade de garantir a soberania “digital” e “tecnológica” da Europa: “Não há soberania sem campeões locais. A primeira soberania é industrial, relacionada aos negócios. A segunda é a regulamentação e as duas caminham juntas. Sem regulamentação, não há normas⁴”.

Ao mesmo tempo em que apelava para uma estratégia digital no nível da UE, Macron também anunciou em outubro de 2021 sua própria estratégia tecnológica e industrial: um plano de 30 bilhões de euros para “reindustrializar a França⁵ e garantir o domínio do país sobre três tecnologias revolucionárias - digital, robótica e genética. O plano industrial e de infraestrutura do presidente americano Joe Biden também pode ser visto como uma estratégia de soberania tecnológica (e econômica): procura criar “a economia mais resistente e inovadora do mundo⁶”. Tanto o plano francês quanto o americano contêm elementos de “orientação para a missão”, na medida em que - pelo menos no papel - procuram contribuir para enfrentar as mudanças climáticas e promover a sustentabilidade ambiental (o plano de Biden amplia o foco das missões da defesa para outras áreas⁷, embora o foco fosse/seja em infraestrutura).

A tensão entre os interesses e estratégias de diferentes países ficou evidente durante o surto inicial da pandemia do coronavírus, quando cada país lutou para garantir o fornecimento de

2. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_5542, Acesso em 27/10/2021.

3. <https://www.twobirds.com/en/news/articles/2020/global/european-commission-unveils-regulatory-plan-to-achieve-technological-sovereignty>, Acesso em 27/10/2021.

4. Citado em <https://www.politico.eu/article/macron-aims-for-10-european-tech-giants-valued-at-e100b-by-2030/>. Ver também: <https://www.cnn.com/2020/12/08/frances-macron-lays-out-a-vision-for-european-digital-sovereignty.html>, Ambos acessados em 27/10/2021.

5. <https://www.france24.com/en/live-news/20211012-macron-announces-30-billion-euro-plan-to-re-industrialise-france>, ambos acessados em 27/10/2021.

6. Citado em <https://www.nytimes.com/2021/03/31/business/economy/biden-infrastructure-plan.html>. Ver também: <https://www.atlantic-council.org/commentary/transcript/the-biden-white-house-plan-for-a-new-us-industrial-policy/>, ambos acessados em 27/10/2021.

7. <https://www.science.org/content/article/biden-seeks-big-increases-science-budgets>, acessado em 27/10/2021.

equipamentos médicos (desde equipamentos de proteção individual até respiradores) e, posteriormente, de vacinas. Os episódios⁸ relatados sobre a China retendo o fornecimento de produtos médicos ou dos Estados Unidos que “sequestraram” equipamentos médicos enviados da China através do território americano para outros países⁹ mostram que, quando uma crise se aproxi-

ma, as ações dos governos nacionais se tornam repentinamente “realistas” e quaisquer traços da retórica “liberal” das relações internacionais¹⁰ desaparecem: o Estado-nação e os interesses e bem-estar de seus cidadãos tornam-se o quadro privilegiado de referência. Mas será que isto significa que a economia política das estratégias de inovação tecnológica mudou?

3 A Economia Política das Estratégias de Inovação Tecnológica

No início do primeiro capítulo de “A Grande Transformação”, Karl Polanyi (2001 [1944]: 3-4) explica tese:

“a ideia de um mercado autorregulável implicava uma flagrante utopia. Uma tal instituição não poderia existir em qualquer tempo sem aniquilar a substância humana e natural da sociedade; ela teria destruído fisicamente o homem e transformado seu ambiente em um deserto. Inevitavelmente, a sociedade teria que tomar medidas para se proteger, mas, quaisquer que sejam essas medidas, prejudicariam a autorregulação do mercado, desorganizariam a vida industrial e, assim, ameaçariam a sociedade em mais uma maneira.”

Mais adiante, no capítulo 11, Polanyi (2001 [1944]: 130) refere-se a esta dinâmica da sociedade capitalista como “um duplo movimento”: sempre que “o mercado “se expande” continuamente [...] este movimento enfrenta um contra-movimento conferindo a expansão em direções definidas”. Alguns autores interpretam o duplo movimento como um pêndulo secular, o que significa que em certos períodos históricos prevalecem os mercados autorregulados (e as instituições de apoio ao mercado livre), enquanto em outros, as instituições que regulam os mercados e promovem o bem-estar social dominam. De fato, o próprio Polanyi (2001 [1944]: 147) alude a tal periodização ao dizer que:

“...vários países de configuração política e ideológica muito dispar. [...] ... cada um deles passou por um período de livre comércio e laissez-faire, seguido por um período de legislação antiliberal em relação à saúde pública, condições de fabricação, comércio

municipal, seguridade social, subsídios à navegação, serviços públicos, associações comerciais, e assim por diante. Seria fácil produzir um calendário regular que definisse os anos em que ocorreram mudanças análogas nos diversos países”.

Com base nas obras de Burawoy (2010); Kretschmer (2019); Nölke e May (2019); Stewart (2010), para economias ocidentais, propomos os seguintes períodos para o pêndulo Polanyi (as datas são aproximadas):

1795-1830: dirigido pelo Estado

1830-1870: livre mercado;

1870-1920: dirigido pelo Estado;

1920-1940: livre mercado;

1940-1970: dirigido pelo estado;

1970-2010: livre mercado.

8. <https://www.nytimes.com/2020/03/13/business/masks-china-coronavirus.html>; <https://www.wsj.com/articles/chinas-export-restrictions-strand-medical-goods-u-s-needs-to-fight-coronavirus-state-department-says-11587031203>; acessado em 27/10/2021.

9. <https://www.businessinsider.com/coronavirus-us-accused-of-diverting-medical-equipment-from-countries-2020-4>; <https://oglobo.globo.com/brasil/carga-chinesa-com-600-respiradores-artificiais-retida-nos-eua-nao-sera-enviada-ao-brasil-24349142>; acessado em 27/10/2021.

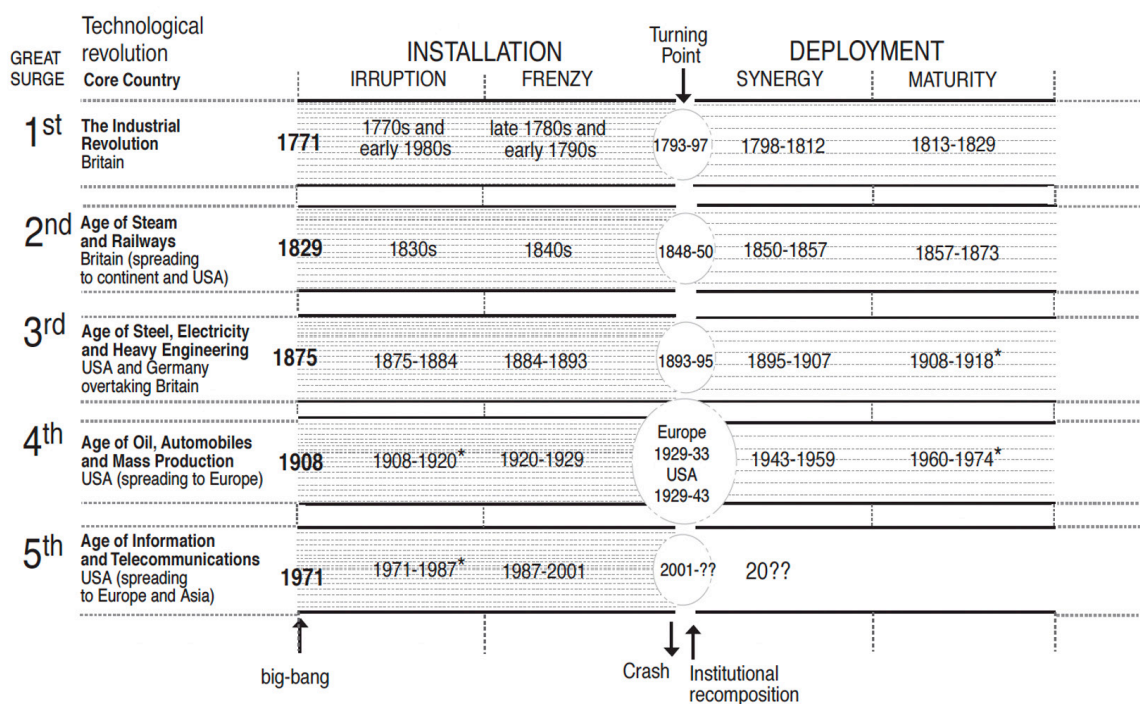
10. Sobre as diferentes escolas de relações internacionais, ver Snyder (2004).

Estas datas são impressionistas e, como os processos subjacentes estão sempre presentes, a distinção entre um período liderado pelo Estado e um período de mercado livre não é clara. Por exemplo, forças centradas no Estado já estão surgindo nos anos 30 (nos EUA, mas também em países que se preparam para a guerra na Europa), enquanto as forças do mercado livre estão presentes no período 1870-1920 (especialmente na Europa), e mostram sinais de reemergência já nos anos 1970. Ainda assim, o interessante para nossa análise é que estes períodos se sobrepõem em grande parte aos períodos de instalação e implantação dos mais recentes “grandes surtos de desenvolvimento” (desencadeados pelas revoluções tecnológicas associadas), como proposto por Perez (2002, 2010) - ver Figura 2. Isto não parece ser uma mera coincidência, ainda que esses autores e Perez tenham desenvolvido sua periodização do capitalismo a partir de perspectivas diferentes - Polanyiana e neo-schumpeteriana, respectivamente -. Uma análise mais detalhada da teoria de Perez revela porque a coincidência na periodização não parece ser por acaso.

pela inovação tecnológica que dá origem a uma revolução tecnológica “pode ser chamada de período de instalação. É o momento em que as novas tecnologias irrompem em uma economia amadurecida e avançam como um trator perturbando o tecido estabelecido e articulando novas redes industriais, criando novas infraestruturas e difundindo novas e superiores formas de fazer as coisas. [...] A segunda metade é o período de implantação, quando o tecido de toda a economia é costurado e remodelado pelo poder modernizador do paradigma triunfante, que então se torna a melhor prática normal, permitindo o pleno desdobramento de seu potencial gerador de riqueza”. Ademais, Perez (2002) explica que, por um lado, a instalação de uma nova revolução tecnológica é liderada pelo capital financeiro, que prospera nos mercados livres, enquanto, por outro lado, a implantação é promovida através do ativismo estatal que apoia o capital de produção. Observe que, em termos geográficos, a teoria de Perez também está centrada nos países ocidentais, que estavam no centro das revoluções tecnológicas. Em minha opinião, o que Perez faz é oferecer uma explicação (implícita) ao duplo movimento político-econômico identificado por Polanyi, que está ligada à dinâmica tecnológica.

Segundo Perez (2002: 36), a primeira metade do Grande Surto de Desenvolvimento desencadeada

Figura 2: Períodos de instalação e implantação de cada grande surto de desenvolvimento



Note: * Observe phase overlaps between successive surges.

Fonte: Perez (2002, p. 57)

As implicações geopolíticas da teoria de Perez (2002) são raramente exploradas, mas também são fundamentais para a compreensão da economia política das estratégias de inovação tecnológica.

Dois estudos recentes discutem o papel das guerras em grandes surtos de desenvolvimento¹¹. Kaldor (2018) e Johnstone e McLeish (2022) parecem concordar que as guerras podem tanto criar novas inovações tecnológicas que levam a revoluções tecnológicas, quanto contribuir para enraizar os princípios das melhores práticas¹² para aplicar a revolução tecnológica para modernizar toda a economia - um processo que Johnstone e McLeish (2022) chamam de “*imprinting*”. Kaldor (2018) vai mais longe e contrasta o “ciclo de cem anos de guerras hegemônicas”, identificado na literatura sobre longos ciclos de guerra, com a periodização da teoria dos Grandes Surtos de Desenvolvimento. Ela argumenta que as guerras hegemônicas¹³ “coincidem em grande parte com pontos de inflexão” (Kaldor 2018: 217) dos grandes surtos de desenvolvimento. Enquanto Kaldor parece adotar uma periodização diferente dos grandes surtos (mais próxima aos ciclos de onda longa de Kondratiev¹⁴) e discutir o “ponto de inflexão” entre dois surtos (e não entre instalação e implantação, como na teoria de Perez), ela apresenta uma hipótese importante: que as guerras são a chave, tanto para o surgimento como para a difusão das revoluções tecnológicas. Podemos acrescentar que as guerras criam legitimidade e poder para o Estado centralizar, coordenar, impor e investir no desenvolvimento tecnológico e na implantação. No entanto, ela especula que na atual onda das TIC (Tecnologias da Informação e Comunicação), “não é provável que a guerra tome a forma da clássica guerra interestadual entre grandes potências... [...] Ao contrário, o que é provável que aconteça é o que eu chamo de uma nova guerra em uma base global” (Kaldor, 2018, p. 217-218).

As especulações de Kaldor levantam duas importantes visões sobre a economia política das estratégias de inovação tecnológica. A primeira tem a ver com a razão pela qual os estados nacionais inovam. Aqui a teoria da “insegurança criativa” de Mark Taylor (2016) é de relevância. *Insegurança criativa* é “a condição de sentir-se mais ameaçado por perigos externos do que por rivais domésticos”. De acordo com sua teoria¹⁵, o equilíbrio de uma nação entre conflito doméstico e segurança externa é o fator-chave que explica sua taxa de inovação - e não as instituições que formam o sistema nacional de inovação, que fornece os meios (e não a razão) para inovar. A existência de preocupações de segurança externa tornaria os cidadãos mais dispostos a aceitar os encargos (custos, riscos, incertezas, contrapartidas) de forjar as instituições e capacidades técnicas do sistema. Na presença de pressões da insegurança externa, que são maiores do que as inerentes a conflitos internos, uma nação inovará mesmo na ausência das instituições “certas”¹⁶. A teoria da insegurança criativa parece apontar para uma manifestação específica do duplo movimento de Polanyi, entre dois tipos de política: por um lado, a política distributiva doméstica, que tende a retardar a inovação, e, por outro, a política de segurança externa, que favoreceria a inovação.

De fato, o duplo movimento de Polanyi ocorre não apenas dentro dos estados nacionais, mas também internacionalmente. Como explica Fiori (2004, p. 60 - minha tradução), o movimento de autoproteção para enfrentar as consequências perversas dos mercados autorregulados se manifesta tanto “(i) no interior das sociedades nacionais através de variadas formas de democratização política e social e da construção de redes de proteção coletiva para as populações; e (ii) no interior do sistema internacional, na forma de uma reação defensiva dos Estados que decidem proteger seus sistemas econômicos nacionais, em situações de crise ou de competição desigual”. É

11. Outros estudos importantes relacionando a guerras ao desenvolvimento tecnológico e crescimento econômico são Forman (1987) e Ruttan (2006).

12. Perez (2002) o chama de “paradigma tecno-econômico”.

13. Referindo-se a Wright (1942), Kaldor (2018) menciona as seguintes guerras hegemônicas: Guerra de Sucessão Espanhola (1701 a 1714), Guerras Napoleônicas (1795 a 1815), e as duas Grandes Guerras Mundiais (1914 a 1945); e as seguintes guerras menores: Guerra dos Sete Anos (1756 a 1763), Guerra Civil Americana (1861 a 1865), Guerra da Crimeia (1853 a 1856), Guerra Franco-Prussiana (1870 a 1871), e a Guerra Austro-Prussiana (1866).

14. Nomeado por Joseph Schumpeter em homenagem ao economista russo Nikolai Kondratiev, que identificou os períodos longos de alto crescimento econômico seguidos de períodos de crescimento relativamente lento. Autores neo-schumpeterianos como Carlota Perez (2002) e Freeman e Louça (2001) teorizaram sobre as causas subjacentes às ondas de Kondratiev.

15. Taylor (2016) fornece rica evidência estatística complementada por estudos de casos qualitativos de nações com diferentes graus de sucesso em inovação tecnológica para corroborar sua teoria.

16. A análise de Burawoy (2010) destaca a importância das redes sociais, *clusters* industriais e padrões tecnológicos para as proezas de um país em C&T.

quando estas duas manifestações se alinham que um Estado-nação implanta as instituições certas - através de estratégias tecnológicas nacionais - e começa a inovar.

“...as ameaças externas a uma nação (tanto militares quanto econômicas) parecem atuar como uma força contrária que apoia a inovação. A inovação é frequentemente a melhor estratégia a ser usada por uma sociedade contra ameaças externas específicas. Estas incluem as ameaças de conquista militar, cortes severos nas importações estratégicas, ou fugas maciças de capital para o exterior. Quando esses tipos particulares de ameaças externas são suficientemente fortes para superar as ameaças dos rivais domésticos, tanto o apoio popular quanto o das elites tende a mudar em favor da C&T e de suas instituições e políticas de apoio.” (Taylor 2016: 278)

De fato, como exemplo deste fato, está toda a retórica chinesa de superação e prevenção de um novo “século de humilhação”¹⁷, inclusive como base de seu desenvolvimento impulsionado pela inovação. Em contrapartida, o surgimento da China representa a “ameaça externa” para os países desenvolvidos, principalmente os Estados Unidos, mas também os países europeus e o Japão. Ademais, como vimos na seção 2, a nova pandemia de coronavírus passou a representar uma ameaça externa, o que aumentou os riscos associados à dependência tecnológica e industrial das importações da China (especialmente de produtos médicos). Diante dessa nova ameaça, os governos nacionais implantaram políticas industriais e de inovação voltadas para a soberania tecnológica ou para a realização de missões (ou começaram a planejar isso).

Edler et al. (2021) fornecem uma discussão matizada sobre o ímpeto da soberania tecnológica na Europa, identificando-a como uma nova lógica para as políticas de inovação. Reconhecendo que os discursos de soberania tendem a ressurgir em tempos de crise (“quando a capacidade de uma nação de manter processos do *status quo* está em jogo”), eles associam a nova tendência de “soberania tecnológica” a “uma década turbulenta influenciada pela crise financeira e econômica, aumento do protecionismo nos EUA e na China, e a

pandemia de Covid-19”, e argumentam que “esses discursos de soberania funcionam como um mecanismo autolegitimador e protetor dos Estados que enfrentam desafios provenientes de seu ambiente externo” (Edler et al. 2021: 26). As duas primeiras premissas centrais de sua definição de “soberania tecnológica” são congruentes com a discussão acima sobre o duplo movimento de Polanyi e a importância das ameaças externas à inovação tecnológica. A soberania tecnológica “é uma reação a uma ordem mundial em mudança, na qual o sistema preferencial de livre comércio e colaboração foi atacado e, portanto, não oferece mais uma base confiável em todas as circunstâncias [e] é um conceito dinâmico, focado na construção de competências e capacidades através da política de inovação e procurando manter, sempre que possível, interdependências tecnológicas inter-nacionais estáveis” (idem). Os autores se referem a sua definição como um “conceito iluminado de soberania tecnológica”, pois procura estabelecer um equilíbrio desejável entre abertura e soberania, o que, a meu ver, pode ser visto como um conceito paradoxal do capitalismo: abertura e soberania são parte integrante do movimento liberal e do movimento de autoproteção que definem o sistema capitalista.

Não obstante este desacordo, Edler et al. (2021) enfatizam um desafio para a implementação desta estratégia de soberania tecnológica, que parece coerente com a estratégia de “insegurança criativa”: o fato de que tal estratégia é suscetível à contestação por diferentes atores econômicos e sociais, uma vez que forçam a sociedade a fazer “escolhas difíceis”. Como Taylor (2016) argumenta, as disputas associadas à “política distributiva” estão em desacordo com estratégias eficazes de inovação tecnológica. Portanto, a meu ver, uma estratégia de soberania tecno-econômica ao nível da União Europeia está condenada ao fracasso enquanto os países membros continuarem a se envolver em tipos de “política distributiva”, como ficou claro a partir das preferências divergentes¹⁸ que surgiram durante as discussões sobre o acordo de recuperação da UE. Olhando além da Europa, a retórica da soberania tecnológica continua a ser forte nos EUA e na China, e é de extrema relevância para países emergentes como o Brasil.

17. O termo é como os chineses se referem ao período de 1839 a 1949, quando as potências ocidentais e o Japão intervieram e subjugaram a China sob a Dinastia Qing.

18. Artigo do primeiro ministro da Espanha, Pedro Sánchez: <https://www.theguardian.com/world/commentisfree/2020/apr/05/europes-future-is-at-stake-in-this-war-against-coronavirus>; artigo do primeiro ministro da Suécia, Stefan Löfven, primeiro ministro da Dinamarca, Mette Frederiksen, primeiro ministro dos Países Baixos, Mark Rutte e do Chanceler austríaco, Sebastian Kurz: <https://www.ft.com/content/7c47fa9d-6d54-4bde-a1da-2c407a52e471>, ambos acessados em 27/10/2021.

4 Implicações para o Brasil e as economias emergentes

A economia política das estratégias (de soberania) tecnológicas não é algo “novo”, porque subjacentes a estas estratégias estão sempre motivações geopolíticas, que vêm à tona dependendo da dinâmica predominante do duplo movimento de Polanyi. O que é novo é como essas motivações e o duplo movimento estão se manifestando, dada a disputa geopolítica entre EUA-China e a pandemia do coronavírus. Como ameaça externa, a pandemia, entretanto, não foi suficiente para desencadear (ou acelerar) esta contramovimentação em todos os países. Afinal de contas, a pandemia era (é) comum a todos. O que é diferente é a coalizão de forças interna de cada nação, as disputas domésticas e as políticas de distribuição.

No capítulo final de seu livro, Taylor (2016) oferece suas “previsões de desempenho nacional em C&T (Ciência & Tecnologia) nos próximos vinte anos” - um movimento ousado, ancorado em sua confiança na robustez de sua teoria da “insegurança criativa”. Ele divide sessenta países em quatro categorias: “liderança contínua”, “surpresas em potencial”, “desilusões em potencial” e “*close calls*” ou “foi por pouco”. Entre os líderes (que incluem os EUA, Japão, Alemanha, França, Israel, entre outros), ele não espera nenhum retrocesso. Como possíveis surpresas, ele inclui países onde as tensões internas pareciam ter se acalmado - como a Croácia, Eslováquia e Espanha (o que é uma inclusão curiosa, dados os movimentos independentistas da Catalunha e do País Basco). Outras previsões curiosas são a inclusão da Rússia no grupo de “desilusão em potencial”, considerando sua proeza militar aliada às ambições geopolíticas na Eurásia, e da China no grupo de “*close calls*” com um viés negativo (provável desapontamento), considerando que estamos testemunhando tensões crescentes no Mar do Sul da China e poderemos em breve ver a intensificação da competição econômica e política pela hegemonia regional entre a China, o Japão e a Coreia. Embora as “previsões” sejam datadas de 2016, o surgimento da China como uma ameaça potencial para o poder americano já era visível uma década antes (Fiori 2004, 2010). Como explica Fiori (2010),

o centro das disputas hegemônicas no sistema internacional capitalista está nos EUA e na China, “que são cada vez mais complementares do ponto de vista econômico e financeiro e agora são indispensáveis para a expansão do funcionamento da economia mundial”. (Fiori 2010: 148).

Taylor (2016) prevê que o Brasil será uma “decepção” em termos de desempenho científico-tecnológico durante os próximos 20 anos, porque as questões internas ofuscam as ameaças externas no país: enquanto sofre de alta desigualdade, agitação política e conflitos civis (como greves trabalhistas periódicas), o Brasil não tem disputas de fronteiras ou é excessivamente dependente das importações de recursos (energia e alimentos)¹⁹. Neste contexto, “a insegurança criativa espera que os grupos de interesse e as elites domésticas em disputa nestes países provavelmente não cooperem para aceitar os riscos, custos e aspectos redistributivos do rápido progresso em C&T” (Taylor 2016: 282). O recente corte de 87% do orçamento previamente alocado ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações²⁰ brasileiro parece corroborar esta visão. Como o Brasil pode superar seu destino?

Fiori (2010) discute três grupos hierárquicos de nações que seguem no rastro da potência hegemônica. Primeiro são as nações que se desenvol-

19. Taylor (2016) propõe que esses sejam os indicadores-chave do equilíbrio relativo das preocupações com segurança de um país (também a existência de uma “guerra civil recente” e de uma “ditadura militar anti-C&T, *pró-status quo*”, ambas prejudiciais ao desenvolvimento tecnológico).

20. <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/10/4954322-governo-bolsonaro-corta-87-da-verba-para-ciencia-e-tecnologia.html>, acessado em 27/10/2021.

vem “sob convite” ou a proteção da nação líder, como aconteceu com o Canadá, Austrália e Nova Zelândia quando a Grã-Bretanha era a potência hegemônica, ou como a Alemanha, Japão e Coreia do Sul, que foram apoiados pelos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial. No segundo grupo estão os países que adotam suas próprias estratégias de desenvolvimento econômico (tecnológico e industrial) para alcançar o líder, como aconteceu com os Estados Unidos, Alemanha e Japão no final do século XIX (que alcançou a Grã-Bretanha), e agora está acontecendo com a Rússia, Índia e China. Esta estratégia, que pode ser relacionada à teoria da “insegurança criativa” de Taylor, é arriscada, pois a nação líder pode tentar bloqueá-la. E, finalmente, vem o grupo de nações na periferia do sistema, que pode atingir um alto nível de renda per capita (como no caso dos países escandinavos - no entanto, deve-se observar que eles são importantes aliados do ocidente e membros da OTAN) ou mesmo industrializar-se (como no caso do Brasil na segunda metade do século XX). Apesar da dificuldade de promover o desenvolvimento econômico, a soberania tecnológica e a recuperação industrial; a mobilidade nacional no sistema capitalista é possível, mas depende mais de opções político-econômicas do que de opções políticas e institucionais.

As oportunidades de desenvolvimento econômico são um “alvo em movimento” (Perez 2001), influenciado pelas trajetórias de tecnologias individuais, indústrias e revoluções tecnológicas, e também por desenvolvimentos geopolíticos. As revoluções tecnológicas criam as perspectivas de bem-estar econômico generalizado, o que facilita a mobilidade ascendente nacional. As oportunidades também se abrem em momentos de intensificação das disputas entre nações, que parecem estar ocorrendo no início da terceira década do século XXI. Para aproveitá-las, o Brasil e outras nações da periferia do sistema, precisam “arrumar a casa”, resolvendo os conflitos internos de que Taylor (2016) fala, a fim de formar uma coalizão de poder (ou uma “rede social” estável e forte formada por trabalhadores, capitalistas e burocratas) capaz de, primeiro, identificar as oportunidades tecnológicas em movimento e, segundo, sustentar uma estratégia de longo prazo para proteger os legítimos interesses nacionais e o bem-estar de seu povo (Fiori 2010).

Tal estratégia de longo prazo deve reequilibrar as prioridades políticas:

1. Da redistribuição da riqueza à promoção de capacidade e capacitação: isto não significa abandonar as políticas de redistribuição e combate às desigualdades, nem significa abandonar a política industrial em favor de investimentos na educação. Trata-se de reformular as questões estratégicas, para criar capacidade institucional e capacidade como parte de um esforço de (re)industrialização (focalizado nas indústrias do século XXI) e como (uma forma adicional) de abordar a desigualdade e promover o bem-estar.
2. Desde proteger as empresas e indústrias selecionadas da concorrência até apoiar a concorrência no mercado doméstico (apoiando a criação de novas empresas) e a competitividade das empresas nacionais nos mercados internacionais: isto vai além de selecionar vencedores e apoiar os campeões nacionais; trata-se de identificar oportunidades para empresas nacionais dispostas e capazes de entrar (e potencialmente transformar) em cadeias de valor globais específicas.
3. Da priorização da austeridade governamental à maximização do multiplicador e do efeito *crowd in* dos investimentos governamentais: isto significa focar não na eficiência dos gastos públicos, mas em sua eficácia. E uma maneira de fazer isso é estabelecer “missões” concretas (resolver desafios socioambientais específicos, como urbanização e esgoto de áreas de gueto).²¹

Embora a capacidade brasileira de estabelecer uma estratégia econômica adequada para aproveitar as oportunidades abertas não esteja em questão, a capacidade e a perspectiva do país de estabelecer uma coalizão política forte e estável ainda está em jogo. E este é o cerne da questão da economia política para uma estratégia de recuperação tecnológica e industrial de sucesso.

21. Estudos recentes (Deleidi e Mazzucato 2021; Ziesemer 2021) mostraram que os investimentos em P&D orientados para missões estão associados a um maior multiplicador fiscal (o impacto dos gastos governamentais sobre o produto interno bruto) e a um efeito *Crowding in* (estimulando investimentos privados adicionais em P&D) do que qualquer outro tipo de gasto público (P&D e não P&D) - esses efeitos contribuiriam até mesmo para a sustentabilidade da dívida pública.

Referências bibliográficas

- Burawoy, Michael (2010), 'From Polanyi to Pollyanna: The false optimism of global labor studies', *Global Labour Journal*, 1 (2).
- Deleidi, Matteo and Mazzucato, Mariana (2021), 'Directed innovation policies and the supermultiplier: An empirical assessment of mission-oriented policies in the US economy', *Research Policy*, 50 (2), 104151.
- Edler, Jakob, et al. (2021), 'Technology sovereignty as an emerging frame for innovation policy: Defining rationales, ends and means', (Fraunhofer ISI Discussion Papers-Innovation Systems and Policy Analysis).
- Fiori, José Luís (2004), 'Formação, Expansão e Limites do Poder Global', in José Luís Fiori (ed.), *O Poder Americano* (Petrópolis: Editora Vozes), 11-64.
- (2010), 'Prefácio ao poder global', *Revista Tempo no Mundo*, 2 (1), 131-53.
- Forman, P. (1987), Behind quantum electronics: National security as basis for physical research in the United States, 1940-1960. Historical studies in the physical and biological sciences, 18(1), 149-229.
- Freeman, Christopher and Louçã, Francisco (2001), *As time goes by: from the industrial revolutions to the information revolution* (Oxford; New York: Oxford University Press) xv, 407 p.
- Johnstone, Phil and McLeish, Caitriona (2022), 'World wars and sociotechnical change in energy, food, and transport: A deep transitions perspective', *Technological Forecasting and Social Change*, 174, 121206.
- Kaldor, Mary (2018), 'Cycles in World Politics', *International Studies Review*, 20 (2), 214-22.
- Kretschmer, Mark (2019), 'Karl Polanyi and economics: Polanyi's pendulum in economic science', (Ordnungspolitische Diskurse).
- Leonard, Mark, et al. (2019), 'Redefining Europe's economic sovereignty', *Bruegel Policy Contribution* (2019/9; Bruegel, Brussels).
- Mazzucato, Mariana (2018), *Missions: Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union - A problem-solving approach to fuel innovation-led growth* (Brussels: European Commission).
- Nölke, Andreas and May, Christian (2019), 'Liberal Versus Organised Capitalism: A Historical-Comparative Perspective', in Tamás Gerőcs and Miklós Szanyi (eds.), *Market Liberalism and Economic Patriotism in the Capitalist World-System* (Cham: Springer International Publishing), 21-42.
- Penna, Caetano C. R. (2021), 'Geopolitics and the Economics of Innovation', *CEBRI Policy Paper*, 2/5.
- Perez, Carlota (2001), 'Technological change and opportunities for development as a moving target', *CEPAL Review*, (12), 109-30.
- (2002), *Technological revolutions and financial capital: the dynamics of bubbles and golden ages* (Cheltenham, UK ; Northampton, MA, USA: E. Elgar Pub.) xix, 198 p.
- (2010), 'The financial crisis and the future of innovation: A view of technical change with the aid of history', *TUT Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance Working Paper Series*, 28.
- Polanyi, Karl (2001 [1944]), *The great transformation: the political and economic origins of our time* (2nd Beacon Paperback edn.; Boston, MA: Beacon Press) xli, 317 p.
- Ruttan, V. W. (2006), *Is war necessary for economic growth? Military procurement and technology development*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Snyder, Jack (2004), 'One world, rival theories', *Foreign policy*, (145), 52.
- Stewart, Frances (2010), 'Power and progress: The swing of the pendulum', *Journal of Human Development and Capabilities*, 11 (3), 371-95.
- Taylor, Mark Zachary (2016), *The politics of innovation: Why some countries are better than others at science and technology* (Oxford University Press).
- Wright, Quincy (1942), *A study of war* (Chicago, Ill.; The University of Chicago press) 2v.
- Ziesemer, Thomas H. W. (2021), 'Mission-oriented R&D and growth', *Journal of Applied Economics*, 24 (1), 460-77.

Realinhamentos
Políticos e
Econômicos
Globais
Implicações
para o Brasil

Antropoceno como conceito e diagnóstico: implicações para o multilateralismo e na perspectiva do Brasil

Carlos R. S. Milani

COLEÇÃO
DE PAPERS

4/4

Introdução

Desde o lançamento do conceito de antropoceno por cientistas do clima e os intensos intercâmbios que se seguiram entre físicos, químicos, geólogos e oceanógrafos no começo do século XXI, o debate nas ciências humanas e sociais sobre suas causas e implicações tem avançado significativamente, trazendo inovações e apontando contradições expressadas nas categorias propostas de *capitaloceno*, *plantationceno*, *chthuloceno* e *fa-loceno*. Nas Relações Internacionais e na Análise de Política Externa, ainda são tímidos os avanços teóricos, metodológicos e empíricos que adotem o conceito e o diagnóstico do *antropoceno* como premissa. No campo das políticas públicas, das práticas diplomáticas e dos debates sobre as reformas necessárias do multilateralismo, são grandes os desafios, principalmente quando se analisa o papel regional e global do Brasil nesse cenário. Neste *policy paper*, argumento que a adoção do conceito-diagnóstico de antropoceno implica repensar profundamente o papel do Estado nos modelos de desenvolvimento, mas também o desenho institucional e a definição das responsabilidades das organizações multilaterais contemporâneas. Para desenvolver o argumento, o *policy paper* está organizado em três seções: (i) o antropoceno como conceito e diagnóstico; (ii) o antropoceno nas relações internacionais, com ênfase para as questões de desenvolvimento e segurança; (iii) implicações para o multilateralismo e desafios postos ao Brasil.

Pandemia de Covid-19, perda acelerada da biodiversidade, recrudescimento das taxas de desmatamento no Brasil e emergência climática são agendas políticas que têm produzido intensos debates públicos sobre a responsabilidade do Estado, modelos de desenvolvimento urbano e rural, estratégias agrícolas, o papel da mineração, programas de recuperação econômico-ambiental (também conhecidos como Green New Deals)¹, cenários ecológicos e sociais de transição, projetos de superação do modelo energético de combustão fóssil, novos padrões de consumo e estilos de vida, as relações (inclusive de necessária solidariedade) entre as formas humanas e não-humanas de vida, entre muitos outros temas.

Frequentemente, tais debates partem da premissa de que teremos de reinventar-nos enquanto sociedade e civilização, de que teremos de repensar modelos econômicos e políticos que permitam a superação dessas crises de imediato, no curto prazo, mas também no médio prazo, para que se assegure, assim, a nossa viabilidade enquanto espécie humana no futuro. Como disse Leticia Cotrim, oceanógrafa e professora da UERJ, o problema das mudanças climáticas não coloca em risco o planeta Terra, cuja resiliência se confirma com a idade aproximada de 4,5 bilhões de anos, mas a permanência dos humanos (e de formas não-humanas de vida) no planeta.²

A experiência da pandemia de Covid-19 “se caracteriza pela marca insofismável da complexidade”, tendo promovido, ao mesmo tempo, “a suspensão relativa das práticas econômicas e das trocas sociais, em todos os continentes, pelo imperativo de ordem de isolamento social horizontal, que foi devidamente estabelecido pelo discurso da ciência e norteado institucionalmente pela Organização

1. Cf. Ann Pettifor, *The Case for the Green New Deal*. Londres, Verso, 2019.

2. Cf. a palestra de Leticia Cotrim no Primeiro Ciclo de Webinars do Observatório Interdisciplinar das Mudanças Climáticas (OIMC) no canal do YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=ocxKbFj7VHE>

Mundial da Saúde”³. Além de ruptura, ou pelo menos descontinuidade radical das práticas de sociabilidade e dos laços intersubjetivos em todo o planeta, a pandemia ampliou e aprofundou a percepção e a dimensão objetiva das ameaças relacionadas à saúde e ao meio ambiente, trazendo, assim, mais legitimidade teórica e política ao antropoceno, a fim de repensarmos, neste *policy paper*, as relações internacionais, o papel do Estado e as organizações multilaterais.

A crise pandêmica de Covid-19 tem sido considerado o maior evento sanitário no planeta desde a gripe espanhola de 1918, com efeitos ainda mais catastróficos que a pandemia do HIV-AIDS, iniciada nos anos 1980. A confluência entre a atual pandemia, disputas hegemônicas e rivalidades entre EUA e China, a recente aliança selada entre a Rússia e a China, crises financeiras e o antropoceno como conceito e diagnóstico produz algo de novo, que nos leva a ter de reimaginar o papel das organizações multilaterais, em geral, e da Organização das Nações Unidas (ONU), em particular. Como lembra o Secretário-Geral da ONU, António Guterres, no documento publicado em setembro de 2021, intitulado *Our Common Agenda – Report of the Secretary-General*, “we have been reminded of the vital role of the State in solving problems, but also the need for networks of actors stretching well beyond States to cities, corporations, scientists, health professionals, researchers, civil society, the media, faith-based groups and individuals”.⁴

Nesse cenário, o argumento principal que procuro desenvolver neste *policy paper* é de que a adoção do conceito-diagnóstico de antropoceno implica repensar profundamente o papel do Estado nos modelos de desenvolvimento, o desenho institucional e a definição das responsabilidades das organizações multilaterais contemporâneas. Isso porque as ameaças transnacionais à segurança dos Estados, à segurança das populações e dos indivíduos, bem como à segurança da biosfera, não poderão ser realmente enfrentadas enquanto se mantiver vivo o paradoxo que se expressa na coexistência entre, de um lado, a utopia moderna baseada em rígidas fronteiras entre nações soberanas (mas não necessariamente responsáveis), impedindo que, pelo menos, maior coordenação (para não falar em ação coletiva) e

compromissos efetivos sejam possíveis no plano global e, por outro lado, modelos neoliberais de desenvolvimento, nos quais as finanças, os grandes bancos e o complexo dos combustíveis fósseis na economia internacional têm funcionado, em última instância, não apenas como razão econômica, mas também como razão moral e política de legitimação das decisões individuais e coletivas, do Estado e dos operadores econômicos, nas últimas décadas.⁵ Parafraseando Thomas Piketty, as justificativas intelectuais, institucionais e políticas construídas para explicar as desigualdades e, eu adicionaria, as crises ambientais, ecológicas e climáticas, correm o risco de levar-nos à ruptura de todo o edifício social e político erigido nacional e internacionalmente.⁶

Portanto, o desafio que está posto é de considerável envergadura intelectual e política. A resposta dada, neste *policy paper*, é, evidentemente, muito modesta, restando-me apenas a possibilidade de sugerir às leitoras e aos leitores que interpretem este documento como um convite à reflexão e ao exercício tão importante de imaginação política no Brasil de amanhã. Organizei este documento em três partes: análise, em um primeiro momento, como e por que o conceito de antropoceno desafia a modernidade, o desenvolvimento e o sistema internacional; em segundo lugar, discuto algumas de suas consequências nas relações internacionais, principalmente nos campos da segurança e do desenvolvimento; em terceiro lugar, a título de considerações finais, esboço algumas notas sobre os desafios colocados ao multilateralismo, dialogando com o informe do Secretário-Geral da ONU, acima mencionado, e procurando destacar que papéis o Brasil poderia desempenhar no contexto de reformas futuras.



O desafio que está posto é de considerável envergadura intelectual e política.



3. Cf. Joel Birman, *O Trauma na pandemia do coronavirus. Suas dimensões políticas, sociais, econômicas, ecológicas, culturais, éticas e científicas*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2020, pp. 11-12.

4. Citação da p.11 do informe. Cf. <https://www.un.org/en/un75/common-agenda>.

5. Cf. Jacques Rancière, *O ódio à democracia*. São Paulo: Boitempo, 2014; Wendy Brown, *Nas Ruínas do Neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente*. São Paulo, Politeia, 2019.

6. Cf. Thomas Piketty, *Capital et idéologie*. Paris, Éditions du Seuil, 2019, p. 13.

O antropoceno como conceito e diagnóstico

O conceito de *antropoceno* foi cunhado em 2000 por Paul Crutzen, que havia recebido o prêmio Nobel de química em 1995, e pelo biólogo Eugene Stoermer.⁷ Desde então, um dos principais debates entre os cientistas da natureza tem sido a definição do começo do que seria uma nova era geológica, tarefa que tem ocupado o grupo de trabalho da Comissão de Estratigrafia da Sociedade Geológica de Londres. Cronologicamente, o que mais nos aproximaria deste início do antropoceno são os seguintes eventos históricos: a colonização da América (1492-1800), a Revolução Industrial (de 1760 até o presente), a detonação de armas nucleares (de 1945 até o presente) e a presença de produtos químicos industriais persistentes (de 1950 até o presente).⁸

A pesar das controvérsias sobre a atribuição de uma data inicial ao antropoceno, o termo popularizado por Crutzen e Stoermer tem sérias implicações conceituais: aceitar o antropoceno enquanto diagnóstico significa reconhecer a capacidade de incidência, por assim dizer, estrutural, e o potencial de interferência dos humanos no funcionamento do Sistema-Terra. Ou seja, o conceito de antropoceno resulta de um acúmulo de evidências científicas acerca do impacto global de atividades de origem antrópica, a exemplo do aumento da concentração de gases de efeito estufa (GEE) na troposfera e seu consequente efeito na temperatura global do planeta, da acidificação dos oceanos e do derretimento de calotas polares, entre outros.

A difusão pública do termo antropoceno pode ser recente, mas o conteúdo a que ele remete não o é. Por exemplo, em seu famoso livro *A Biosfera e a Noosfera*, publicado em russo, em 1926, e em inglês, em 1945, o geoquímico soviético Vladimir Vernadsky havia mencionado os impactos da atividade humana no meio ambiente como uma poderosa força geológica. Segundo ele, a civilização humana, seu pensamento e seu trabalho se depararam com o problema da transformação da biosfera em noosfera. Nas ciências sociais, podemos encontrar referências importantes sobre as relações contraditórias entre a sociedade humana e a natureza em *A Grande Transformação*, de

Karl Polanyi, particularmente no capítulo XV da Terceira Parte de sua obra.⁹ Não é uma novidade, portanto, a percepção dos impactos humanos e do capitalismo sobre a natureza, o meio ambiente, os ecossistemas e o planeta. O que existe de novo é o amplo consenso científico sobre seus efeitos sistêmicos, a tal ponto que, em 2021, o *International Panel on Climate Change* (IPCC) fez uma série de declarações inéditas, tais como:

- Os aumentos observados nas concentrações de gases de efeito estufa (GEE) bem misturados desde, por volta de 1750, são inequivocamente causados por atividades humanas (p. 4);
- É praticamente certo que o a parte superior do oceano global (0-700 m) aqueceu desde a década de 1970 e é extremamente provável que a influência humana seja o principal fator. É praticamente certo que as emissões de CO₂ causadas pelo homem são o principal motor da atual acidificação global da superfície do oceano. Há uma convicção alta de que os níveis de oxigênio caíram em muitas regiões oceânicas desde meados do século 20 e uma convicção média de que a influência humana contribuiu para essa queda (p. 5);
- A influência humana aqueceu o clima a uma taxa sem precedentes, pelo menos, nos últimos 2.000 anos (p. 6);

7. Cf. Paul J. Crutzen & Eugene F. STOERMER, *The Anthropocene*. *Global Change Newsletter*, n. 41, pp. 17-18, 2000.

8. Cf. Mark Maslin, *Climate Change: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

9. Cf. Karl Polanyi, *A Grande Transformação*. Lisboa, Edições 70, 2012 [1945].

- A escala das mudanças recentes no sistema climático como um todo – e o estado atual de muitos aspectos do sistema climático – não possuem precedentes em um período que vai de muitos séculos a muitos milhares de anos (p. 8).¹⁰

A partir do momento em que as ciências sociais começaram a se debruçar sobre o conceito e a enriquecer esse debate, novos significantes foram, portanto, surgindo, evidenciando limitações do conceito original, centrado na responsabilidade da humanidade como um todo absoluto, homogêneo e, talvez, reificado.¹¹ Uma das simplificações apontadas diz respeito à construção do “nós” das mudanças climáticas. Timothy Luke, por exemplo, lembra que se trata de um “nós” conflitante, contestado e contraditório que os ativistas de mudanças climáticas acreditam que tem de mudar de forma coesa, coerente e complexa”.¹²

Não há como negar que a crise das mudanças climáticas e o antropoceno, como emergências do presente, são considerados elementos disruptivos da história da conexão entre o passado e o futuro. Por mais consenso que haja entre cientistas sociais e cientistas naturais, de um lado e de outro, há amplo consenso que o antropoceno apela ao nosso sentido dos universais humanos, ao mesmo tempo em que desafia nossa capacidade de entendimento histórico, ao reconhecer o fim da distinção entre história natural e história humana. No entanto, há uma necessária problematização do sentido histórico de humanidade, pois integrar essa percepção do humano como agente geológico implica repensar os sentidos de liberdade e prosperidade, bem como os processos históricos de construção da desigualdade e da diferença.¹³ Assim, como crítica e também como elemento constitutivo da crise do antropoceno, emergiram significantes tais como capitaloceno, chthuloceno, plantationceno, faloceno, entre outros, que têm procurado preencher as lacunas conceituais do antropoceno ao apontar suas deficiências. De modo resumido e muito esquemático, passamos a definir cada um desses conceitos

que contradizem e complementam o antropoceno como diagnóstico da crise que vivemos.

O capitaloceno localiza a causa da atual emergência das mudanças climáticas no sistema econômico (o capitalismo) e abandona a concepção ampla e universal de humanidade em favor de conceitos históricos e espaciais de classe, desigualdade e assimetria de poder, que ancoram discursos e práticas específicas de dominação, exploração e opressão. Uma parte significativa da humanidade não faz parte da economia fóssil (de consumo de petróleo e gás) e ainda consome energia do carvão, da madeira e resíduos orgânicos para fins domésticos. Existem graus de vulnerabilidade distintos em todas as escalas da sociedade humana, razão pela qual pensar apenas em termos de “espécie humana” poderia levar-nos a uma mistificação, explicada pela liderança inicial das ciências naturais nos debates públicos sobre o antropoceno.¹⁴

Já o conceito de chthuluceno, proposto por Donna Haraway, coloca diferentes espécies em plano não hierárquico e apela para as várias forças e poderes tentaculares do planeta Terra, fazendo da solidariedade entre espécies (ou entre formas humanas e não-humanas de vida) o cerne de sua crítica à insuficiência do antropoceno (muito centrado no humano).¹⁵

Das teorias ecofeministas emanam pelo menos duas contribuições relevantes. Em primeiro lugar, o faloceno, que simboliza a tradução da diferença sexual em desigualdade nos modos de produzir efeitos nefastos sobre o planeta, a exemplo das emissões de GEE. Nesse sentido, indica que qualquer proposta alternativa ao femicídio, ao etnocídio, ao ecocídio e ao geocídio passa pelo reconhecimento da dimensão de gênero na crise do antropoceno. Em segundo lugar, o plantationceno, que aponta para a transformação devastadora (da natureza e de alguns humanos) de fazendas, pastos e florestas em plantações extrativas e baseadas em trabalho escravo, que prossegue na produção global de carne industrializada, no agronegócio da monocultura, e nas imensas substituições de florestas multiespecíficas por monoculturas.¹⁶

10. Cf. IPCC, *Climate Change 2021, The Physical Science Basis, Summary for Policymakers*. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM_final.pdf.

11. Cf. Carolyn Merchant, *The Anthropocene and the Humanities. From Climate Change to a New Age of Sustainability*. New Haven, Yale University Press, 2020; Dipesh Chakrabarty, “The climate of history: Four theses”, *Critical Inquiry*, vol. 35, pp. 197-222, 2009; José Mauricio Domingues, *Mudança climática e sociologia, subjetividade coletiva e tendências de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Cadernos do OIMC, 2021. Disponível em <http://obsinterclima.eco.br/wp-content/uploads/2021/10/Cadernos-OIMC-02-2021.pdf>.

12. Cf. Timothy W. Luke, *The climate change imaginary*, *Current Sociology Monograph*, vol. 63, p. 286, 2015.

13. Cf. Pierre Charbonnier, *Abondance et liberté, une histoire environnementale des idées politiques*. Paris, Editions La Découverte, 2020.

14. Cf. James W. Moore, *Capitalism in the Web of Life: Ecology and the Accumulation of Capital*. Londres/Nova York, Verso, 2014; Andreas Malm & Alf Hornborg, *The geology of mankind? A critique of the Anthropocene narrative*. *The Anthropocene Review*, v. 1, n. 1, pp. 62-69, 2014.

15. Cf. Donna J. Haraway, *Staying with the Trouble: Anthropocene, Capitalocene, Chthulucene*. In: Moore, J. W. (ed.), *Anthropocene or Capitalocene: Nature, History, and the Crisis of Capitalism*. Oakland, CA: PM Press, 2016.

16. Cf. Anna Tsing, *Margens Indomáveis: Cogumelos como espécies companheiras*. *Ilha*, vol. 17, n. 1, pp.177-201, 2015; Isabella Lamas et al., *Ecofeminist Horizons, Ambiente e Sociedade*, v. 24, pp. 1-13, 2021; Maristela Svampa, *El Antropoceno como diagnóstico y paradigma. Lecturas globales desde el Sur*. *Estudios, Utopía y Praxis Latinoamericana*, v. 24, n. 84, pp. 33-54, 2019.

Da radicalidade que é própria ao pensamento crítico das ciências sociais e das humanidades, aqui resumida ao seu extremo, resulta o reconhecimento de que o conceito de antropoceno representa grande avanço no propósito de apreender a especificidade da era geológica atual. No entanto, as diferentes dimensões da desigualdade, da assimetria e das hierarquias precisam ser evidenciadas, por exemplo, no que diz respeito aos principais emissores históricos e atuais de GEE; ao modo como os modelos de desenvolvimento rural e urbano social e ambientalmente insustentáveis afetam desigual e diferentemente os indivíduos e os grupos sociais; ou, ainda, quanto às diferenças de padrões de consumo e de estilos de vida com impactos desiguais sobre as mudanças climáticas e a crise contemporânea do antropoceno.

O diagnóstico político construído com base na premissa do antropoceno, tencionado pelas críticas tecidas nos debates sobre capitaloceno, chthuloceno, plantationceno e faloceno, é de que chegamos a um ponto de inflexão dos efeitos possíveis do sistema econômico atual, mudando assim a perspectiva da vida (humana e não-humana) na Terra. As mudanças climáticas são um

conjunto interligado e interdependente de problemas naturais, sociais, econômicos e políticos que relacionam severidade, escala e complexidade, possivelmente, sem precedentes. No planeta em que vivemos, as mudanças climáticas e a pandemia de Covid-19 se associam, para o nosso mal coletivo e do local ao global, à enorme carga de produtos químicos tóxicos, à perda de ecossistemas (ou à redução de sua complexidade), à dizimação de populações indígenas, ao esgotamento de lagos e rios, e à acidificação dos oceanos, gerando um conjunto de padrões de produção, circulação e consumo que, ligados uns aos outros e repetidos no tempo, podem conduzir a colapsos do sistema. Portanto, ademais de reconhecer que o antropoceno é uma nova era geológica em que a humanidade (na sua desigualdade e diferença) passa a ser o principal motor das mudanças sistêmicas, interferindo no funcionamento normal dos ciclos da natureza, é fundamental lembrar que foram perdidos os padrões anteriores de estabilidade, que teremos de aprender a “conviver com o problema”, e que o novo ponto de equilíbrio no/do planeta deve ser, necessariamente, fruto do trabalho dessa mesma humanidade desigual e diferente.¹⁷

17. Donna Haraway cunhou a expressão “*staying with the trouble*” para referir-se a este estado de espírito que sintetiza muito bem a atitude esperada dos cidadãos, dos empresários e dos responsáveis políticos contemporâneos. “Conviver com o problema” é uma atitude fundamental para o desenvolvimento futuro da precaução como princípio ético e político. Cf. Donna J. Haraway, *Antropoceno, Capitaloceno, Plantationoceno, Chthuluceno: fazendo parentes. ClimaCom Cultura Científica - pesquisa, jornalismo e arte*, v. 3, n. 5, 2016; Olivier Godard (ed.), *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*. Paris, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, 1997.

O antropoceno, a pandemia de Covid-19 e as mudanças climáticas nas relações internacionais

Em termos realistas, a pandemia de Covid-19 mostrou o genuíno significado contemporâneo dos riscos e das ameaças à sobrevivência dos humanos no planeta, gerando interconexões importantes entre as agendas de desenvolvimento e segurança nas relações internacionais. Nenhuma fronteira, nenhum poderio militar e nenhum poder econômico foram capazes de impedir a difusão mundial do novo coronavírus.

Além disso, a complexidade da pandemia vinculou escalas locais e globais, condições naturais e sociais, o que significa que é preciso entender onde essas escalas e condições se cruzam para poder analisar suas consequências espaciais, econômicas, políticas e sociológicas. O novo coronavírus sozinho não tem discriminado indivíduos, mas desigualdades culturais, sociais, políticas e econômicas preexistentes garantem que o vírus discrimine as condições individuais e coletivas de vivência da pandemia nas diferentes sociedades e nos mais diversos contextos.

O vírus não se espalhou por territórios virgens. Houve variações nas trajetórias nacionais, demonstrando que a Covid-19 evoluiu em realidades moldadas por sistemas sociais, políticos e econômicos anteriores. A pandemia de Covid-19 põe ainda mais à mostra a realidade grosseira das desigualdades sociais e econômicas, no Brasil e no mundo. A construção dos diagnósticos da vulnerabilidade humana nos impõe reconhecer a “vulnerabilização” enquanto processo em que têm se entrecruzado, dialeticamente, o sanitário, o ambiental-ecológico, o cultural-educacional e o político-econômico.¹⁸

Diferentemente das mudanças climáticas, em que subjetividade na percepção do risco, acesso à informação, modelagem de dados climáticos e interpretação dos dados desempenham um papel central na construção das mudanças climáticas antropogênicas como um problema político, a Covid-19 tem sido uma experiência individual e coletiva que ocorre sem que haja muitos agentes intervenientes na construção primária de sua re-

presentação social. As mudanças climáticas apelam para representações sociais de longo prazo sobre os meios de subsistência sustentáveis no planeta, enquanto a Covid-19 apresenta a ameaça de morte rápida de pessoas conhecidas, trabalhadores da saúde, familiares, com uma compreensão mais direta da emergência.

A relação entre mudanças climáticas e segurança, apesar de muito disseminada nos debates acadêmicos, segue sendo contestada nas práticas dos Estados, não se convertendo, ainda hoje, em políticas efetivas de estratégias pró-clima no âmbito global, apesar das inúmeras promessas formuladas em diferentes COPs desde 1994 (*Conference of Parties*, em referência aos estados signatários da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima – UNFCCC - assinada no Rio de Janeiro, em 1992). Os interesses econômicos, mormente aqueles ligados à indústria do petróleo e do gás e a segmentos atrasados (mas ainda numericamente majoritários) do agronegócio, têm papel central nessa conexão imperfeita entre segurança, desenvolvimento e mudanças climáticas.

Isso pouco tem a ver com a alegada falta de consenso científico por redes de negacionismo e obstrução a políticas climáticas, inclusive no Brasil.¹⁹ De fato, fica cada vez mais difícil, do ponto de vista científico, perguntar-nos se as mudanças climáticas são reais ou não, se são antropogênicas ou não, nem se as suas consequências são ou serão graves. Isso tudo já está estabelecido e é aceito quase de modo unânime pela comunidade

18. Cf. Jesse Ribot, Cause and response: vulnerability and climate in the Anthropocene. *Journal of Peasant Studies*, v. 41, pp. 667-705, 2014.

19. Cf. Carlos R. S. Milani, Guy Edwards et al., Is Climate Obstruction different in the Global South? Observations and a preliminary research agenda. Brown University, The Climate Social Science Network, Position Paper n. 4, 2021, disponível em: <https://www.cssn.org/is-climate-obstruction-different-in-the-global-south-observations-and-a-preliminary-research-agenda/>

científica. O que ainda se discute é a dimensão do fenômeno, a velocidade do aumento das temperaturas, o índice do derretimento das geleiras e da elevação do nível do mar, a maneira pela qual o aquecimento global vai agravar a acidificação dos oceanos, entre muitos outros aspectos incertos. Por isso, o IPCC tem usado “cenários”, dos mais otimistas ao mais pessimistas, para que gestores públicos e privados, tomadores de decisão e a sociedade em geral possam conceber políticas públicas de mitigação e de adaptação ao fenômeno, do local ao global, no curto e no médio-longo prazos.

Independentemente das singularidades de cada um dos fenômenos, no entanto, o que aproximaria, no plano das relações internacionais, os riscos associados às mudanças climáticas e as ameaças trazidas pela Covid-19 ao cenário global? Como as mudanças climáticas, a pandemia de Covid-19 e o diagnóstico do antropoceno afetam a política internacional, em particular as agendas de desenvolvimento e segurança?

Sem pretensão de exaustividade, respondo a esses questionamentos em torno de apenas cinco pontos. Em primeiro lugar, as mudanças climáticas e as ameaças pandêmicas são globais e sistêmicas. Não são o único fenômeno com essa natureza: as crises financeiras, por exemplo, apresentam essa mesma característica. Tais ameaças transnacionais carecem de uma resposta articulada internacionalmente pelos Estados no sistema intergovernamental (e no multilateralismo) e reforçam a disjunção entre o fenômeno e o lócus da responsabilidade política com capacidade de produção de soluções efetivas. Elas afetam as identidades e a construção de lealdades nas relações internacionais: a identidade nacional segue importante, mas as mudanças climáticas intensificam as relações em que outras identidades emergem significativamente, a exemplo das identidades de gênero, a identidade indígena, a de raça, assim como a identidade cosmopolita ambiental.²⁰

Em segundo lugar, distintos atores têm responsabilidades variadas nas causas e na implementação de políticas de adaptação e de mitigação. Por vezes, podem ser considerados “intrusos” nas negociações multilaterais, mas a natureza desses fenômenos leva a pensar na responsabilidade ampliada dos agentes, e não mais em relações

internacionais apenas centradas no diplomata e no soldado, como diria Raymond Aron.²¹ Corporações do mundo empresarial têm papel central na produção, na inovação tecnológica e na circulação dos bens e serviços, visando a construir futuros cenários de uma economia de baixo carbono. Progresso e devastação sempre andaram de mãos dadas na construção do sistema econômico ao longo da história, mas hoje não é mais possível manter a dinâmica do business as usual. As empresas desempenham um duplo papel: são os principais produtores de GEE, mas também são as principais fontes de inovação tecnológica.²² Os indivíduos consumidores e os indivíduos cidadãos, as ONGs, os movimentos sociais e as redes transnacionais de ativismo, as organizações religiosas, as mídias (tradicionais e sociais), os cientistas de todas as áreas, assim como as entidades subnacionais e as diferentes instituições políticas do Estado, entre outros, deveriam ser chamados a assumir responsabilidades no multilateralismo a ser construído.

Em terceiro lugar, tanto a pandemia de Covid-19 quanto as mudanças climáticas são problemáticas que afetam setores distintos das políticas públicas. Situadas entre os debates ambientais e os debates econômicos, energéticos e de segurança, mas também envolvendo questões de saúde coletiva, uma e outra remetem a instituições diferentes no âmbito nacional (ministérios e secretarias distintas) e no plano multilateral (Organização Mundial da Saúde, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, etc). Como lidar com questões complexas com regulações e responsabilidades pensadas setorialmente ainda permanece um desafio a ser vencido. O conceito de “saúde única” (*one health*), ao associar a saúde dos humanos à saúde dos animais e a um meio ambiente sano, por exemplo, é uma tentativa interessante que busca gerar interconexões no domínio das políticas públicas, na contramão da especialização excessiva e da setorialização.²³ A *politics* das mudanças climáticas e a especificidade do regime (versus a transversalidade das

20. Cf. Josepha Laroche, *La loyauté dans les relations internationales*. Paris: L'Harmattan, 2001.

21. Cf. Raymond Aron, *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: FUNAG; Editora Universidade de Brasília, 2002.

22. Cf. Christopher Wright & Daniel Nyberg, *Climate Change, Capitalism and Corporations: Processes of Creative Self-Destruction*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

23. Cf. Tânia S S Chaves & Nancy Bellei, SARS-COV-2, o novo Coronavírus: uma reflexão sobre a Saúde Única (One Health) e a importância da medicina de viagem na emergência de novos patógenos. *Revista de Medicina* (São Paulo), v. 99, n. 1, pp.i-iv, 2020.

causas e dos efeitos) não acompanham a multidimensionalidade do problema. Como dizem Matías Franchini, Eduardo Viola e Ana Flávia Barros-Plataiu, “*the fundamental limit of international politics has been to assimilate the environmental agenda as a series of specific problems and not as a complex system, in which everything is connected and must be managed cooperatively in a long-term perspective*”.²⁴

Em quarto lugar, as crises do antropoceno remetem a concepções de justiça nada consensuais do ponto de vista político. A natureza difusa da agência e da responsabilidade tornam a construção desse consenso tão fundamental ainda mais desafiadora, por exemplo, na tentativa de aliar concepções centradas na eficiência e outras na justiça distributiva em matéria de justiça climática.²⁵ Como distribuir de modo equitativo os custos relacionados à redução das emissões de GEE entre os Estados? Que países deveriam assumir a responsabilidade de ajudar as populações mais vulneráveis a se adaptarem aos efeitos nefastos das mudanças climáticas? Devemos, enquanto humanidade, pensar em políticas de compensação pelas perdas provocadas pelo aumento dos níveis dos mares e pelos eventos extremos (furacões, tufões, enchentes)? Responder a tais questionamentos passa pela compreensão de como dividir o fardo climático (*climate burden*) e nos remete, portanto, a debates de natureza descritiva (na compreensão do fenômeno) e normativa (de filosofia política e moral, ou seja, de como deve ser resolvido o problema).²⁶

Em quinto lugar, o diagnóstico político do antropoceno conduz à ampliação dos sentidos de ameaça, risco, dano e insegurança. De concepções estreitas da segurança (nacional e territorial, pautada pela ameaça de invasão de exércitos inimigos) passamos à necessidade de uma concepção ampliada de segurança humana global, integrando a segurança dos Estados (e seus territórios), a das populações e sociedades, mas também a dos ecossistemas e das formas não-humanas de vida. A mobilização do léxico de segurança na definição de segurança humana global (ou da segurança planetária)²⁷ pode gerar críticas ao que seriam os processos de “securitização” das agendas sanitárias e ambientais.²⁸ O relevante, acredito, é não perder de vista a necessária conexão entre as agendas de segurança e desenvolvimento. O foco nas ameaças à saúde e nos riscos associados às mudanças climáticas como um problema global de segurança humana pode dar origem a novas métricas para a triagem e o monitoramento de políticas públicas nacionais e internacionais. Políticas que aumentam a insegurança humana global, reduzindo o acesso das pessoas à água, saneamento, serviços de saúde e necessidades básicas, devem ser avaliadas negativamente nos indicadores de desenvolvimento. Políticas que comprometam a segurança da população e a segurança dos sistemas vitais da biosfera também devem ser valoradas negativamente. Isso é particularmente importante agora que o *Human Development Report* deu início ao processo de revisão do indicador de desenvolvimento humano, no sentido de incluir a dimensão ecológica e a dimensão ambiental na sua cesta de indicadores do desenvolvimento.²⁹

24. Cf. Matías Franchini, Eduardo Viola & Ana F. Barros-Plataiu, The challenges of the Anthropocene: From international environmental politics to global governance. *Ambiente & Sociedade*, vol. 20, p. 188, 2017.

25. Cf. Denis Arnold (ed.), *The Ethics of Global Climate Change*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011; Edward Page, Distributing the burdens of climate change. *Environmental Politics*, v. 17, n. 4, pp. 556-575, 2008.

26. Cf. Michel Bourban, *Penser la justice climatique*. Paris, Presses universitaires de France, 2018.

27. Cf. Thiago Rodrigues, Segurança planetária, entre o climático e o humano. *Ecopolítica*, n. 3, pp. 5-41, 2012.

28. Cf. Thomas Diez, Franziskus von Lucke & Zehra Wellmann, *The Securitisation of Climate Change, actors, processes and consequences*. Londres, Routledge, 2016.

29. Cf. UNDP, *Human Development Report 2020, The Next Frontier, Human Development and the Anthropocene*, disponível em <http://www.hdr.undp.org/en/2020-report/download>.

Considerações finais: implicações para o multilateralismo e desafios postos ao Brasil de amanhã

No recente relatório publicado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, *Our Common Agenda*, António Guterres lembrou que a crise do SARS-COV-2 segue afetando de modo mais pungente os mais vulneráveis, tendo tornado a realização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) até 2030 uma responsabilidade global ainda mais desafiadora.³⁰ Pelo medo que despertou, pelas perdas humanas e pelos impactos socioeconômicos que provocou em distintos países, a pandemia talvez tenha contribuído para aumentar a consciência da humanidade sobre a relevância da solidariedade e da ação coletiva na construção de respostas globais a crises sanitárias, que também constituem ameaça à segurança humana. No entanto, os indicadores mais recentes demonstram que, concretamente, a pandemia reverteu muitas das conquistas sociais de anos recentes, principalmente em matéria de geração de empregos, redução da pobreza global e proteção ambiental.³¹

Diante desse diagnóstico, as mensagens dos Secretário-Geral no referido documento são claras:

“É por isso que Nossa Agenda Comum é, acima de tudo, uma agenda de ação destinada a acelerar a implementação dos acordos existentes, incluindo os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Primeiro, agora é a hora de abraçar novamente a solidariedade global e encontrar novas maneiras de trabalhar juntos para o bem comum. Em segundo lugar, agora é a hora de renovar o contrato social entre os governos e seus povos e dentro das sociedades. Terceiro, agora é a hora de acabar com a “infodemia” que assola nosso mundo, defendendo um consenso comum e empiricamente apoiado em torno de fatos, ciência e conhecimento. A “guerra à ciência” deve terminar. Quarto, agora é a

hora de corrigir um ponto cego gritante na forma como medimos a prosperidade e o progresso econômico. Quinto, agora é a hora de pensar a longo prazo, para entregar mais aos jovens e às gerações seguintes e estar melhor preparado para os desafios futuros. Sexto, agora é a hora de um sistema multilateral mais forte, mais em rede e inclusivo, ancorado nas Nações Unidas. O multilateralismo eficaz depende de uma ONU eficaz, capaz de se adaptar aos desafios globais ao mesmo tempo em que cumpre os propósitos e princípios de sua Carta. Por exemplo, estou propondo uma nova agenda para a paz, diálogos multissetoriais sobre o espaço sideral e um Pacto Digital Global, bem como uma Cúpula Bial entre os membros do Grupo dos 20 e do Conselho Econômico e Social, o Secretário-Geral e os chefes das instituições financeiras internacionais. Em todo o processo, precisamos de um envolvimento mais forte de toda a *stakeholders* relevantes e procuraremos ter um Grupo Consultivo sobre Governos Locais e Regionais”.³²

30. Cf. *Our Common Agenda* – Report of the Secretary-General, Nações Unidas, 2021. Disponível em: <https://www.un.org/en/un75/common-agenda>.

31. Cf. OXFAM, *Shelter from Storm: the global need for universal social protection in times of Covid-19*, dezembro de 2020 e disponível em: <https://www.oxfam.org/en/research/shelter-storm-global-need-universal-social-protection-times-covid-19>.

32. Cf. *Our Common Agenda*, 2021, pp. 3-4.

De modo bastante contundente, o Secretário-Geral sintetizou os principais desafios que os Estados enfrentam no plano doméstico (um novo contrato social, políticas públicas de redução da pobreza e da desigualdade, abandono de guerras anti-vacina e de perspectivas anti-ciência nos governos e nas sociedades) e no plano multilateral, foco principal do relatório. Ele lembra que, diante da percepção socialmente difundida de ameaça existencial que a Covid-19 e a emergência climática têm produzido em todos os países, o sistema multilateral permanece a melhor opção disponível para discutir e lidar com os desafios que o antropoceno nos coloca. Isso é ainda mais válido no caso de pequenos países e potências intermédias do Sul, como no caso do Brasil.

Quatro propostas formuladas no documento merecem destaque. Em primeiro lugar, a defesa dos bens comuns globais (*global commons*) e dos bens públicos globais (*global public goods*) como agenda prioritária na definição do papel e do desenho institucional das Nações Unidas. Os bens comuns globais, diz o relatório, geralmente se referem aos recursos naturais ou culturais que são compartilhados e beneficiam a todos, incluindo o alto mar, a atmosfera, a Antártica e o espaço sideral. Já os bens públicos globais são entendidos como os bens e serviços prestados e em benefício de todas as sociedades, na medida em que não podem ser fornecidos de forma adequada por um Estado sozinho, a exemplo das políticas efetivas de resposta à emergência do clima e à pandemia de Covid-19. Os bens públicos globais podem ser definidos como aqueles cujos benefícios ultrapassam as fronteiras, sejam elas fronteiras entre Estados, gerações, populações ou entre ricos e pobres. A erradicação da varíola, em 1977, é um bom exemplo: vencida a doença, toda a humanidade usufruiu dos benefícios, tanto as gerações atuais quanto as futuras, classes mais ricas e pobres. O debate em torno dos bens públicos globais trouxe para a agenda do desenvolvimento duas implicações que merecem destaque: a necessidade de aumentar o diálogo e a cooperação entre Estados e atores não estatais, por um lado, e a configuração de uma agenda de grandes temas que envolvam a comunicação entre três áreas principais das agências, programas e fundos da ONU: desenvolvimento, direitos humanos e segurança.

No caso dessas duas categorias de bens, o sistema multilateral ainda não está preparado para responder de modo eficaz e justo a crises na saúde

pública global, na economia global e no sistema financeiro, ou ainda a crises planetárias relacionadas às mudanças climáticas e às perdas aceleradas da biodiversidade. E, a fim de fortalecer a governança dos bens comuns globais e dos bens públicos globais, ao invés de criar instituições novas, seria importante, segundo o Secretário-Geral da ONU, que os Estados-membros aceitassem aumentar o financiamento dos organismos multilaterais por meio de recursos orçamentários, garantindo, assim, independência e capacidade para as diferentes agências da ONU cumprirem os seus respectivos mandatos.

Em segundo, o Secretário-Geral propõe um conjunto de mudanças institucionais no âmbito da ONU. A principal delas é a transformação do antigo Conselho de Tutela, cujas atividades foram suspensas em 1994, em uma espécie de Conselho intergeracional de governança dos bens comuns globais. Ademais, partindo do princípio de que as Nações Unidas também precisam se adaptar a fim de responder aos desafios contemporâneos, ele propõe que suas agências assumam papel de liderança na produção e difusão de dados e evidências científicas com vistas a uma tomada de decisão informada e racional, mantenham sua capacidade convocatória para o debate de grandes temas globais e se abram à participação de novos atores no seio de seus espaços decisórios:

The United Nations has a universal convening power that gives all 193 Member States an equal voice, increasingly joined by representatives from the private sector, civil society and academia, along with a unique role in safeguarding global values, ethics and norms and a global presence and technical expertise. As some spaces of decision-making become increasingly exclusive, there is a need to safeguard a space for all voices (p. 72).

Outra proposta de cunho institucional diz respeito à ampliação do uso dos mecanismos de consulta e revisão por pares (*universal periodic reviews*) no monitoramento e avaliação dos compromissos dos Estados-membros em matéria de saúde e mudanças climáticas, a exemplo do que já ocorre no campo dos direitos humanos. Tais ferramentas podem ser importantes para melhorar sistemas de transparência e prestação de contas dos Estados para suas respectivas sociedades e entre os próprios Estados:

While international law is essential in delivering global public goods and I have called for

a renewed commitment to its development, we also have ways to encourage mutual accountability through other frameworks, including peer-review models (such as the universal periodic review) and mechanisms for sharing good practices and transparent data gathering (p. 68).

Em terceiro lugar, o Secretário-Geral enfatizou a relação de solidariedade necessária entre as diferentes gerações a fim de garantir cenários futuros de paz e desenvolvimento:

Young people today, along with future generations, will have to live with the consequences of our action and inaction. Today's generation of young people is distinct from future generations. However, it is time to find ways to give more weight to their collective interests and to make our systems work to safeguard their futures. This renewal of solidarity between generations is an integral part of the other actions identified in this report, otherwise the social contract that shapes the future will be designed exclusively by those who will not live to see it realized (p. 39).

Ao defender o princípio da equidade intergeracional, António Guterres propõe o aumento das responsabilidades políticas da juventude, chegando inclusive a propor a criação de um indicador “juventude na política”, que mensure a abertura dos espaços políticos em diferentes regiões do planeta, a constituição de um Conselho Assessor de Alto-Nível que ajudaria a ONU na preparação de uma Cúpula do Futuro, bem como a nomeação de um Enviado Especial para Gerações Futuras, na esteira de uma proposta do ex-Secretário-Geral Ban Ki-moon, formulada em 2013. Este Enviado Especial representaria os interesses de gerações futuras nas diferentes agendas da ONU, agindo transversalmente nos distintos programas e agências. Finalmente, ele também sugere o desenvolvimento de “Laboratórios do Futuro”, voltados para a produção de conhecimentos e a circulação internacional de boas práticas que unam o curto e o longo prazos, que coloquem diferentes gerações para dialogar e que promovam estratégias de adaptação do mundo de hoje aos desafios do futuro.

Em quarto e último lugar, *Our Common Agenda* delinea propostas de mudanças nos modelos de desenvolvimento vigente, ao lembrar que:

A renewed social contract at the national level and stronger intergenerational solidarity must find expression in a new deal at the global level. The COVID-19 pandemic reminded us that we are more interconnected and interdependent than ever before in human history. International cooperation mitigated some of the harms caused by the COVID-19 pandemic, but the response to the pandemic also exposed serious gaps in the effectiveness of multilateral action when it was needed most (p. 48).

Entre as propostas de cunho econômico e político, podem ser ressaltadas a realização de Cúpulas bienais entre o G-20 e os membros do ECO-SOC a fim de que os Estados discutam as agendas comerciais, de evasão fiscal e fluxos financeiros ilícitos, medidas de solidariedade tributária a serem aplicadas a grandes corporações, bem como a revisão do papel dos bancos multilaterais de desenvolvimento. A premissa que norteia as propostas econômicas do Secretário-Geral é de que a transição rumo a uma economia verde implicaria abandonar os subsídios a produtores e fornecedores de energias fósseis (petróleo, gás e carvão) e a implementação do pacote de solidariedade de US\$ 100 bilhões anuais destinados a projetos de adaptação climática em países em desenvolvimento. Ao sustentar suas propostas, o Secretário-Geral não deixa de apontar algumas inconsistências atuais do sistema econômico: por exemplo, a poluição atmosférica provocada por combustíveis fósseis e outros poluentes é responsável pela morte de 7 milhões de pessoas a cada ano, com custos de US\$ 5 trilhões anuais; a transição à economia verde produziria ganhos econômicos diretos da ordem de US\$ 26 trilhões e geraria 65 milhões de novos empregos até 2030 (p. 55); os membros do G-20 concederam mais de US\$ 3,3 trilhões em apoio direto a indústrias de carvão, petróleo e gás entre 2015 e 2019 (p. 58).

Diante desse conjunto de propostas feitas pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, aqui esquematicamente resumidas, que papel se poderia imaginar para o Brasil no futuro? Contando com a capacidade diplomática de que dispõe, o Brasil poderia reconstruir laços de solidariedade e de cooperação com seus vizinhos sul-americanos e com outros países que exercem liderança política no Sul multilateral, a fim de voltar a desempenhar seus papéis de mediação e de construção de pontes e propostas normativas e institucionais no âmbito da ONU. País megadiverso, dotado de

recursos estratégicos e com trajetória histórica reconhecida na defesa dos valores civilizacionais e universais tão caros ao multilateralismo das Nações Unidas, o Brasil poderia liderar a construção de um *Green New Deal* sul-americano, em diálogo com as principais potências que, hoje, desempenham papel central nesse debate (União Europeia, EUA e China).³³ Apesar do negacionismo climático que nutre as propostas e as ações do atual governo brasileiro, na recente COP-26, em Glasgow, o Brasil apresentou a maior delegação (com 479 membros, atrás dos anfitriões britânicos) entre todos os 195 e 2814 organismos representados, incluindo ampla representação da sociedade civil e das populações tradicionais. No entanto, o Brasil foi um dos poucos, entre os membros do G-20, a não se fazer representar por seu chefe de estado, ao lado países como África do Sul, Arábia Saudita, China, México e Rússia.³⁴

Ponto fundamental: pensando a ação diplomática brasileira também como a projeção internacional e a continuidade da política doméstica, várias tarefas ainda aguardam um futuro governo brasileiro nos campos ambiental e sanitário, de combate contra o desmatamento ilegal, da valorização da ciência e de redefinição das relações entre “desenvolvimentismo”, transição energética e cenários ecológicos e sociais de sustentabilidade. O debate sobre o desenvolvimento agrícola e a função estratégica dos biomas (Amazônia, Pantanal, Cerrado) na geração de riquezas para as comunidades locais, para a sociedade brasileira e não apenas para os grandes investidores precisa estar no centro das atenções do Brasil que queremos no futuro. Somente um Brasil renovado social, econômica, ecológica e politicamente, que reafirme seu compromisso com a democracia, a ciência e a cooperação internacional, logrará dialogar com as grandes lideranças mundiais em torno das questões postas pelo Secretário-Geral das Nações Unidas em *Our Common Agenda*.

33. Com o apoio do Instituto Clima e Sociedade, o deputado federal Alessandro Molon apresentou, durante a COP26 em Glasgow, uma proposta de desenvolvimento verde para o Brasil, que pode ser um primeiro passo para esse debate tão relevante no país. Cf. Alessandro Molon, *Green New Deal Brasil*, novembro de 2021, 28 p.

34. É curioso notar que, no seu conjunto, as corporações do campo do petróleo e gás tiveram grande número de participantes. A British Petroleum enviou 4 representantes, a Chevron 3, a Shell 5 e a Petrobras também 3. Se fosse uma delegação única, as empresas petrolíferas juntas corresponderiam à maior delegação na COP-26, com mais de 500 membros, segundo a organização Global Witness. Cf. <https://www.globalwitness.org/en/press-releases/hundreds-fossil-fuel-lobbyists-flooding-cop26-climate-talks/>.

Realinhamentos
Políticos e
Econômicos
Globais
Implicações
para o Brasil

Conversas estruturadas

Conversas estruturadas

Realinhamentos globais e formulação da política externa: espaços nacionais, regionais e inserção global

Organização:

Maria Regina Soares de Lima

Carlos R. S. Milani

Participantes

Embaixador Ricardo Ernesto Lagorio

Ex-Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário da República Argentina na Federação Russa; Professor de Política Externa e Relações Internacionais na Universidade Austral, na Universidade Católica Argentina e na Universidade de Belgrano. É também membro consultivo do Conselho Argentino de Relações Exteriores (CARI).

Professora Doutora Guo Jie

Professora associada da Escola de Estudos Internacionais da Universidade de Pequim.

Professora Doutora Monica Hirst

Professora de política latino-americana na Universidad Torquato di Tella, em Buenos Aires (Argentina), e professora visitante no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ).

Professora Doutora Ana Covarrubias

Coordenadora Acadêmica Geral e professora/pesquisadora do Centro de Estudos Internacionais do El Colegio de México.

Doutor Andrés Serbin

Presidente Executivo da Coordenadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES); co-presidente da Seção Ásia e Américas, Latin American Studies Association (LASA) e conselheiro do Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI).

Professor Doutor Luis Fernandes

Diretor do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Professora Doutora Maxi Schoeman

Professora no Departamento de Ciências Políticas da Universidade de Pretória, membro da Academia de Ciências da África do Sul (ASSAf) e Vice-Presidente do Conselho do Instituto para o Diálogo Global.

Professor Doutor Ziya Onis

Professor de Economia Política Internacional na Universidade Koç em Istambul.

Em 2021, além dos eventos e *policy papers*, no âmbito do projeto CEBRI-KAS também foram produzidas Conversas Estruturadas sobre quatro eixos temáticos. Essas Conversas Estruturadas são resultado de entrevistas com diferentes especialistas, que responderam a três ou quatro perguntas. As Conversas Estruturadas fornecem, portanto, análises de pesquisadores, diplomatas e representantes de organizações internacionais sobre as questões propostas, possibilitando ao leitor uma compreensão ampla e qualificada dos seguintes temas:

Realinhamentos e formulação da política externa: espaços nacionais e regionais e inserção global;

O comércio e as transformações na economia política internacional;

A inovação tecnológica e a economia digital;

Crises antropocênicas, sustentabilidade, saúde global e construção de consenso para políticas multilaterais.

Estas Conversas Estruturadas se referem ao primeiro eixo temático do projeto. O ponto de partida das discussões se debruça sobre as perspectivas para o futuro do multilateralismo em um cenário de crise, ao mesmo tempo em que atores emergentes buscam reforçar o sistema advogando por reformas. Os especialistas entrevistados foram selecionados levando em conta a diversidade de perspectivas regionais, tendo em vista obter contribuições que englobem a visão de atores detentores de interesses diversos. Nesse sentido, o eixo “**Realinhamentos e formulação da política externa: espaços nacionais e regionais e inserção global**”, coordenador por Maria Regina Soares de Lima e Carlos R. S. Milani, busca analisar as contribuições das experiências dos diferentes regionalismos para o futuro do multilateralismo, as possibilidades de arranjos entre atores *like-minded* e o papel de grupos informais para impulsionar agendas que encontram obstáculos no âmbito multilateral universal.

Sumário

- 77 Pergunta 1.** Quais seriam as atuais visões políticas sobre o futuro do multilateralismo? Quais seriam os principais termos do debate? Quais seriam os principais atores sustentando essas visões? Conhecendo as diferenças de posicionamentos, interesses e capacidades de articulação, haveria convergências possíveis entre essas visões?
- 82 Pergunta 2.** Como as regiões respondem a esses desafios postos ao multilateralismo? Que contribuições o regionalismo e suas experiências além do espaço europeu (na África, na América Central, na América do Sul, no Oriente Médio e na Ásia, por exemplo) poderiam trazer para a reflexão sobre o futuro do multilateralismo? A opção regional seria uma alternativa viável face à crise do multilateralismo universal?
- 85 Pergunta 3.** Que análises poderíamos construir sobre os grupos informais que se desenvolveram desde pelo menos o final dos anos 1970 (G-5, depois G-7+, G-20, Fórum IBAS, grupo BRICS etc.)? Que papel eles desempenham diante das dificuldades encontradas pelo multilateralismo universal? Os grupos informais desempenham algum papel no regionalismo?
- 89** Contribuições em formato de texto
- 95** Participantes

Pergunta 1.

Quais seriam as atuais visões políticas sobre o futuro do multilateralismo? Quais seriam os principais termos do debate? Quais seriam os principais atores sustentando essas visões? Conhecendo as diferenças de posicionamentos, interesses e capacidades de articulação, haveria convergências possíveis entre essas visões?

Professora Doutora Guo Jie: O sistema multilateral, ou a ordem mundial “liberal integrada”, conforme termo cunhado por John G. Ruggie, é em grande parte um elemento do pós Segunda Guerra Mundial, na esperança de promover a cooperação, bem como a diminuição de conflitos e de crises. Durante as duas últimas décadas, ela tem sido desafiada de formas fundamentais interna e externamente, o que se manifesta em primeiro lugar na crise da liderança americana, e em segundo lugar na ascensão do mundo não-ocidental. A comunidade internacional tem duas perspectivas diferentes sobre o futuro do multilateralismo. Uma visão é que as arquiteturas multilaterais existentes são complicadas e ineficazes, e não resolvem as diferenças para gerar consenso nem estão gerindo e reduzindo satisfatoriamente os problemas globais comuns reais. Em uma época em que o populismo, o nacionalismo, o unilateralismo e o protecionismo do passado estão voltando a emergir, é ainda mais difícil ser otimista sobre sua perspectiva. A ausência de um espírito multilateral diante de crises compartilhadas como a pandemia da Covid-19, as mudanças climáticas e a proliferação nuclear, e o fato de que a ordem internacional liberal não conseguiu desempenhar um papel suficientemente coeso para mobilizar ações concertadas apenas acrescenta outra nota preocupante a este ponto de vista.

Em contraste, a segunda visão é mais positiva. Na opinião daqueles que assumem esta posição, apesar de suas muitas fraquezas, o sistema multilateral continua sendo a única opção viável para enfrentar os crescentes desafios globais e regionais. Esta visão é defendida por um grupo diversificado de atores, desde os Estados que dominam os mecanismos multilaterais existentes até os tradicionais outsiders e os novos atores. Claramente, um multilateralismo sem adjetivos dificilmente será aceitável para todos, considerando a incompatibilidade de interesses e ideias. Para as potências emergentes, incluindo a China,

por exemplo, o paradigma multilateral dominante tem que ser reformulado com base em uma concepção renovada e uma ruptura com as estruturas hierárquicas existentes para refletir mais apropriadamente a dinâmica de mudança de um mundo cada vez mais multipolar, multicamadas e pluralista. Em suma, “inclusivo” deveria ser o adjetivo central ligado a uma versão atualizada do multilateralismo. Contudo, para aqueles que fazem as regras do jogo multilateral, como os EUA e seus aliados europeus, as reformas necessárias só são possíveis se elas não representarem uma ameaça aos seus privilégios adquiridos e à sua base de valores. Esta postura está mais ou menos enraizada em uma suspeita ideológica em relação a atores emergentes não ocidentais. Estas duas presunções sobre o futuro do multilateralismo são de alguma forma indicativas do fato de que o resultado final dependeria muito de duas perspectivas incertas, ou seja, se a ascensão dos países emergentes se sustentaria e se os líderes da ordem (os EUA em particular) mudariam sua mentalidade.

Mas então, existe alguma correspondência de identidade- atitude entre Estados emergentes e revisores da ordem ou entre potências dominantes e defensoras da ordem? A resposta é, paradoxalmente, negativa. Como beneficiários do sistema multilateral do pós-guerra, é mais do interesse dos Estados emergentes preservar em vez de alterar ou minar a base das instituições e normas existentes. Embora, por outro lado, a preferência dos Estados Unidos por uma ação solitária durante a administração Trump tenha provado que as principais potências não são necessariamente os guardiões da ordem, mas, pelo contrário, podem ser seus perturbadores sob certas circunstâncias. Em resumo, a atual crise do multilateralismo é uma crise de governança, não uma crise do sistema em si. Em uma coluna recente na *World Politics Review*, Stewart Patrick, membro sênior do Conselho de Relações Exteriores dos EUA, carac-

teriza os quatro modelos distintos de multilateralismo que lutam atualmente pela primazia como a Carta da ONU (universalismo da ONU), o Clube (solidariedade democrática), o Concerto (grande prerrogativa de poder) e as concepções de Coalizão (geometria variável) da ordem mundial. Uma combinação desses “4 Cs” pode ser uma alternativa razoável para o internacionalismo americano depois de Donald Trump, mas tudo ainda é imprevisível.

Professora Doutora Monica Hirst: Em uma perspectiva de futuro, o multilateralismo é uma dimensão das relações internacionais que não está atravessando um momento transformador, nem de redefinição, mas sim de ajustes. Não há processos de reformas profundas, como uma espécie de constituinte à la Chile. Esse multilateralismo será ajustado em razão do movimento e das novas tensões da própria ordem internacional. Em termos de impacto de médio e longo prazo, o sistema é um espaço reativo a essas transformações, que se relaciona com a nova correlação de forças e a escalada de tensões políticas entre, de um lado, os representantes de um internacionalismo liberal e, de outro, de um grupo que contesta esse paradigma - principalmente a China e a Rússia.

Sendo assim, pensar no futuro é pensar mais nas novas tensões que incidem no sistema multilateral do que em termos de um multilateralismo reconfigurado. Ao mesmo tempo deve-se ter em conta que é muito diferente pensar em um multilateralismo voltado para os temas clássicos da agenda internacional, como a guerra, a paz e o comércio, vis a vis o multilateralismo que se dedica aos novos temas da agenda global; podemos destacar meio ambiente e gênero, por exemplo, que são temas que têm uma expressão no âmbito multilateral, e onde se supõe que sim haverá mudanças. Nestes casos, essas mudanças são reflexo da própria evolução da agenda e da influência dos atores que pressionam por normativas específicas.

Dito isso, o grande tema do debate é a capacidade do internacionalismo liberal de se reimpôr. Nesse caso, os Estados Unidos e a União Europeia estão muito ativos para recuperar as suas capacidades de controle, incidência e influência sobre o multilateralismo. Esse grande empenho, que veio a partir da vitória do Biden nos EUA e do esforço da

UE de virar uma voz política com mais capacidade de reverberação, não é necessariamente positivo. Há um sentido nostálgico de recolocar uma autoridade normativa, um poder político superior, ou seja, não é um esforço criativo que visa aceitar uma reconfiguração das regras do jogo nem um novo tipo de multilateralismo. Sendo assim, não significa necessariamente uma transformação, mas um *déjà vu*, no sentido de a autoridade do ocidente reclamar seu papel histórico nos âmbitos multilaterais. O fato desse empenho não ser transformador é um elemento de tensão por se reger com base em elementos do passado. O risco de anacronismo não é menor, portanto.

Para os EUA, pode ser transformador buscar recuperar a vitalidade do capitalismo americano trazendo de volta o modelo rooseveltiano, mas querer trazer para o âmbito multilateral uma revitalização de um ideário wilsoniano no século XXI é anacrônico. A visão contraposta a isso, encabeçada pela China, Rússia e alguns outros poderes emergentes, sofre com a polarização imposta pelo lado liberal. Assim, temos outro problema: todo o empenho russo e chinês fica refém da polarização decorrente do internacionalismo liberal, o que gera uma paralisia, tornando-o menos criativo e menos transformador. Nesse cenário, quem sofre é o multilateralismo, e as nações e agendas que precisam dele para alcançar objetivos coletivos e consolidar temas públicos globais. Um exemplo é a Agenda 2030, que além de ser perdedora do ponto de vista do impacto da pandemia, é perdedora também devido às tensões recentes na alta política internacional.

Professora Doutora Maxi Schoeman: Tornou-se um tanto passé falar de apoio ao multilateralismo - todos o apoiam, mas também falamos de uma crise e de desafios para o futuro do multilateralismo, com alguns argumentando que o futuro aponta para a multipolaridade em vez de uma governança global multilateral. A crise do multilateralismo tem a ver, primeiramente, com o recuo do multilateralismo por parte dos EUA durante a era Trump, com a ascensão da China e com a ascensão do nacionalismo de direita e, especialmente a partir do início da pandemia da Covid-19, quando muitos Estados voltaram-se para dentro. A ameaça de Trump, no entanto, foi em grande parte vencida com o compromisso de Biden de um retorno dos EUA ao multilateralismo, o que ficou mais proeminente com o retorno do país ao

acordo de Paris. Em segundo lugar, e muito mais grave, são as diferentes visões sobre o que o multilateralismo deveria realmente “fazer” ou alcançar, sendo um debate sobre os valores e princípios subjacentes.

Para o Norte Global, um apelo ao retorno ao multilateralismo (pense na Aliança para o Multilateralismo iniciada pelos ministérios das relações exteriores francês e alemão), é um apelo a um compromisso contínuo com os princípios e valores liberais; uma perspectiva que evoluiu ao longo do tempo para incluir uma gama mais ampla de questões, das quais as mais proeminentes são as da democratização e dos direitos humanos e, até certo ponto, um “afrouxamento” de um compromisso rigoroso com a soberania tradicional do Estado em termos do artigo 2o da Carta das Nações Unidas. Este afrouxamento é mais óbvio na evolução da doutrina da Responsabilidade de Proteger (R2P), também apoiada, pelo menos inicialmente e, de uma perspectiva africana, antes da crise Líbia de 2011, por muitos países do Sul Global. Mas os valores liberais do Norte Global são também os das potências do Norte pós-Segunda Guerra Mundial que estabeleceram as regras e que ainda hoje se beneficiam de um sistema multilateral baseado em regras que servem a seus interesses, especialmente quando se trata das Instituições Financeiras Internacionais (IFIs). Basta olhar para os direitos de voto no FMI para ver como essas chamadas regras liberais favorecem particularmente os EUA: os EUA têm 17,44% dos direitos de voto, enquanto a China, a segunda maior economia do mundo, detém apenas 6,41% dos votos: a democratização pode ser um valor central do Norte, mas não se estende às organizações internacionais.

A China, por outro lado, é vigorosa em seu apelo ao multilateralismo e compromisso universal com um sistema internacional baseado em regras. Em seu discurso na reunião de 2021 do WEF, Xi Jinping se referiu ao multilateralismo como sendo “a tocha que iluminará o caminho da humanidade”, mas o compromisso chinês é muito mais revisionista, se não reacionário, apoiando fortemente uma leitura e aplicação rígidas do art. 2o e a definição de soberania apoiada pela regra de não-intervenção, isolando assim a China contra qualquer crítica ou ação contra suas violações dos direitos humanos ou suas políticas agressivas no Mar da China Meridional. A não-interferência é fundamental para a China, assim como o compromisso com as regras internacionais, desde

que estas apoiem os interesses chineses: a China parece querer “multilateralismo com características chinesas”.

Entre as abordagens liberal e chinesa está a das potências emergentes e menores, com seu apelo e apoio a um sistema internacional baseado em regras, mas que reconheça as enormes transformações no sistema desde sua criação há mais de setenta anos. Seu chamado é para um sistema que reflita as realidades contemporâneas, como a intrincada interdependência global e as crescentes desigualdades globais, e um sistema que seja representativo em termos de poder global contemporâneo e suas configurações. Os liberais e os chineses podem competir pelo apoio deste grupo, mas o grupo não está necessariamente unido e pode optar pela abordagem liberal ou chinesa, dependendo do tema, e não como um princípio geral. Na maioria das vezes, o objetivo é mudar as regras e a estrutura do sistema, mas sempre tendo o compromisso com o multilateralismo como princípio.

É incerto se estas diferentes abordagens podem convergir. Até o momento, a única convergência parece ser entre os liberais e os chineses (e a Rússia) no G-5 em termos de relutância em abrir mão de seu status privilegiado no Conselho de Segurança. Pode ser, no entanto, que a “terceira” perspectiva, tão focada na reforma e com sua ênfase em temas e no estabelecimento da agenda, juntamente com os apelos da sociedade civil global por mudanças na agenda global, possa manter vivo o multilateralismo e possa até resultar em mudanças nas regras subjacentes ao sistema. Tentativas de potências emergentes como o atual apelo da Índia e da África do Sul à OMC para suspender temporariamente os direitos de propriedade intelectual sobre a produção de vacinas contra a Covid-19 e a medida em que os países ricos apoiam a iniciativa COVAX da OMS em termos concretos, serão um teste decisivo para o futuro de um multilateralismo que cumpre seu propósito central. Pode-se também acrescentar que, como demonstrado pela iniciativa Índia-África do Sul, a competição entre os liberais e a China cria oportunidades para que potências emergentes e menores assumam papéis de liderança (em grande parte baseados em temas). A questão é se essas potências conseguem aproveitar tais oportunidades como a África do Sul e a Índia acabam de fazer. A ascensão do nacionalismo e movimentos políticos de direita em países potencialmente líderes, como o Brasil, parecem ter silenciado seus

papéis anteriormente ativos em assuntos globais. A Turquia pode ser outro exemplo, embora permaneça ativa e ambiciosa em sua própria região e pareça definir sua esfera de influência em termos cada vez mais amplos, com envolvimento ativo na África, baseado em grande parte na afinidade e filiação religiosa. Ao mesmo tempo, porém, um país como a Índia, que por sua vez busca cada vez mais um nacionalismo hindu, não tem permitido que a política interna prejudique sua ambição e engajamento global. Muito depende, portanto, do “apetite” da política externa desses países. A África do Sul também continua comprometida com o multilateralismo como pedra angular de sua política externa, ao mesmo tempo em que luta por um sistema de governança global mais justo, equitativo e representativo. Ramaphosa investiu muito capital diplomático em seu apelo por uma derrogação da OMC-TRIPS, tentando fazê-lo em nome, também, do continente africano.

O importante é perceber que o multilateralismo não é apenas um meio para um fim, mas de certa forma é um fim em si mesmo, um tipo de símbolo de status, cujo compromisso parece conferir uma espécie de legitimidade internacional ao “demandante”. Mais do que isso, para a velha ordem - os Estados do Norte, especialmente o G-3 - a versão atual da governança global multilateral reforça o seu poder. Para outros, como a China, ela é parte de uma política externa que pretende expandir sua influência como líder global que “joga de acordo com as regras”. Para o Sul Global, e particularmente a África, o multilateralismo é muito importante em termos de ter voz, e até mesmo para mudanças lentas e pequenas, por exemplo, na estrutura de votação do FMI, na melhoria da posição do continente globalmente e poderia, também, se traduzir em benefícios domésticos. Esta é a razão pela qual, acredito que o multilateralismo não se desintegrará num futuro próximo: ele se tornou, como marca, demasiado importante para se deixar desmoronar, não importa quão contestadas sejam as regras, os valores e os princípios que o sustentam.

Professor Doutor Luis Fernandes: A criação de um complexo sistema de organismos multilaterais em torno da ONU foi ancorada na Aliança Atlântica entre os Estados Unidos e os principais países da Europa Ocidental no Pós-Guerra, que abarcava ainda a estruturação de um sistema de segurança coletiva com as potências vencedoras

da Segunda Guerra (incluindo a União Soviética). As bases deste multilateralismo universal se assentavam no fato dos protagonistas da Aliança Atlântica (EUA e Europa Ocidental) serem responsáveis por cerca de 55% do PIB mundial medido por Paridade de Poder de Compra (PPC) no imediato Pós-Guerra, o que sustentava o seu poder de agenda para determinar as regras, normas e princípios organizativos das principais instituições e regimes multilaterais criadas no âmbito ou sob o abrigo do sistema ONU.

Embora alvo de críticas por parte do “movimento de países não-alinhados” após os processos de descolonização, com apoio dos países socialistas da época, o poder concentrado de agenda dos países centrais se manteve amplamente predominante no sistema, até os próprios Estados Unidos consolidarem uma postura de recuo em relação a compromissos e responsabilidades assumidos no seu âmbito e de crescente relutância em arcar com os custos (financeiros e político-administrativos) de exercer a sua liderança global através dos organismos e regimes multilaterais. Esta “opção preferencial pelo unilateralismo” por parte da principal potência global antecede o fim da Guerra Fria, e tem como marco inicial a ruptura dos acordos monetários de Bretton Woods e o fim do padrão dólar-ouro nos anos 70. A oposição aberta ao sistema multilateral e o estrequecimento da Aliança Atlântica por parte do Presidente Trump representa o ápice desta escalada unilateralista na política externa dos EUA.

A derrota de Trump nas eleições americanas e a ascensão do Governo Biden coloca em tela a possibilidade de haver uma reversão nesta escalada, e uma (re)valorização do multilateralismo universal e da Aliança Atlântica na política externa dos Estados Unidos, como o discurso do novo Presidente parece indicar. O problema é que as condições do mundo hoje são bem diferentes das vividas há sete décadas. Houve uma profunda alteração na correlação de forças do sistema internacional, em particular nas duas últimas décadas. Os EUA e a Europa Ocidental, hoje, respondem por menos de 29% do PIB mundial medido por PPC, quase metade da participação que detinham no imediato Pós-Guerra. A China, sozinha, responde por quase 20% do PIB mundial. A Índia por 8%. Tudo isto torna inviável e insustentável qualquer movimento para reinstaurar um poder monopolista ou privilegiado de agenda para os Estados Unidos e os principais países da Europa Ocidental nos organismos e regimes multilaterais do sistema ONU.

Só poderá haver efetiva retomada e consolidação do multilateralismo com base em uma ampla e abrangente reforma das suas práticas e instituições, de forma a refletir a nova composição de forças existente no mundo no Século 21. Essa é uma agenda que tende a gerar convergência de posicionamento entre as potências em ascensão e as potências médias do sistema internacional, e poderá contar com o apoio de movimentos e grupos da Sociedade Civil global mobilizados em torno de temáticas focadas por distintos organismos e regimes multilaterais. A grande incógnita é como, para além do discurso, os países centrais – e em particular os EUA – irão reagir à perda relativa de poder de agenda e de margem de ação unilateral decorrentes dessa necessária reforma. Em grande medida, o futuro do multilateralismo depende da resposta que derem a essa questão.

Professor Doutor Ziya Onis: Com relação ao futuro do multilateralismo, eu deveria analisar a questão sob a perspectiva turca. A crise financeira global de 2008 foi marco, no sentido de que acelerou o processo que já estava em andamento, ou seja, a ascensão da China e de outras potências emergentes como Brasil, Índia, África do Sul, Turquia e México, e o relativo declínio do Ocidente, porque a crise financeira global afetou severamente tanto os Estados Unidos quanto a Europa. Durante o período dos anos 90 e início dos anos 2000, o Ocidente estava no auge de sua influência: o colapso da União Soviética e o fim da Guerra Fria criaram uma sensação de confiança de que o capitalismo liberal havia vencido. No período pós 2008, o que vimos foi um crescente desafio à ordem por parte de potências emergentes do Sul global, especificamente durante a última década, com uma concorrência crescente, em particular da China.

O que vemos agora é um ambiente em que o efeito positivo é o estímulo a uma participação mais ampla em uma ordem não mais dominada pelo Ocidente, e que inclui vários atores. Temos uma estrutura de governança mais pluralista e participativa, mas também o que eu chamaria de um multilateralismo fragmentado. O domínio do G-20 substituiu o G-7, o que significa a inclusão de potências emergentes, mas, ao mesmo tempo, vemos, cada vez mais, um choque de normas, especificamente devido à crescente competição entre os Estados Unidos e a China, e o choque entre formas democráticas e autoritárias de ca-

pitalismo. De um lado, temos o consenso de Washington, e, do outro, as normas de Pequim, com a China se tornando um ator importante que tenta reformular a governança global.

Outro ponto que quero enfatizar é que este ambiente de multilateralismo fragmentado e choque de normas é especialmente importante para países como a Turquia, que se encontra no meio, em uma posição híbrida. Tradicionalmente, a Turquia é aliada do Ocidente - através do processo de adesão à UE, da adesão à OTAN, etc., de modo que o país tem sido inserido nas estruturas econômicas, de segurança e institucionais ocidentais. Mas dentro de uma ordem internacional em transformação e de mudanças globais, a Turquia está tentando se reposicionar. Nos últimos anos, temos visto uma afinidade crescente com a Rússia e a China. Portanto, a Turquia é um laboratório interessante de um país que se encontra entre os eixos ocidental e oriental, representado predominantemente por modelos de capitalismo autoritário. É possível encontrar outros casos similares na periferia europeia, por exemplo, Polônia e Hungria. Obviamente, a extensão do recuo democrático nesses países tem sido mais limitada, em comparação com a Turquia, porque considera-se que a União Europeia ainda tem influência.

Em resumo, há tanto um lado positivo quanto um lado obscuro neste novo ambiente para os países que estão no meio. O lado positivo é que no mundo pós-Ocidental há mais espaço de participação para países como a Turquia (que agora faz parte do G-20), que não tinham voz nos assuntos globais anteriormente. Entretanto, o lado obscuro é que, neste ambiente de mudança e choque de normas, a ascensão do capitalismo autoritário está impactando cada vez mais o futuro político e econômico da Turquia. Eu diria que este ambiente de multilateralismo fragmentado apresenta novos desafios, que podem afetar o ambiente político interno. A questão a ser colocada sobre o futuro é: um país como a Turquia irá se alinhar mais com o campo democrático ou com o eixo autoritário?

Pergunta 2.

Como as regiões respondem a esses desafios postos ao multilateralismo? Que contribuições o regionalismo e suas experiências além do espaço europeu (na África, na América Central, na América do Sul, no Oriente Médio e na Ásia, por exemplo) poderiam trazer para a reflexão sobre o futuro do multilateralismo? A opção regional seria uma alternativa viável face à crise do multilateralismo universal?

Professora Doutora Guo Jie: Em alguns casos, a ineficiência ou inércia do multilateralismo estimulou, de fato, o desenvolvimento de iniciativas regionais. Na maioria das vezes, no entanto, os dois sistemas se desenvolveram de forma um tanto paralela. As razões para isso estão em grande parte relacionadas à mudança da estrutura de poder. Como mencionado acima, o equilíbrio do multilateralismo liderado pelos Estados Unidos tem sido rompido gradualmente desde os anos 70. Embora os EUA ainda tenham o maior poder em termos gerais, o surgimento de mais centros de influência alterou fundamentalmente o panorama mundial de poder. Entretanto, a complexidade da governança global também avançou de maneira abrangente na coordenação e cooperação em escala regional. Os arranjos institucionais orientados para questões específicas neste nível são frequentemente mais flexíveis, mais focados e mais propensos a resultar em soluções do que as plataformas multilaterais. Entre as práticas institucionais atuais, o multilateralismo no comércio internacional e nas finanças tem atraído a maior atenção. Sob a ordem existente, a arquitetura de governança nestas duas áreas é caracterizada pelo multilateralismo convencional, tendo a OMC, o FMI e o Banco Mundial como sua estrutura central. Entretanto, além destes regimes econômicos globais, a ascensão e expansão dos acordos minimultilaterais também se acelerou. Na esfera do comércio internacional, as negociações bilaterais de TLCs e mega acordos regionais (como CPTTP e RCEP) estão emergindo rapidamente e gradualmente substituindo os regimes comerciais multilaterais globais como a forma preferencial dos países conduzirem transações de bens ou serviços. Na área financeira global, a crise de 2008 levantou questões e desafios sobre a eficácia e representatividade do FMI, levando a uma maior fragmentação da participação dos membros e ao surgimen-

to de acordos multilaterais regionais, tais como CMIM, NDB e AIIB. A Ásia-Pacífico é talvez a região mais proeminente em termos de multilateralismo competitivo e, além das áreas comerciais e financeiras acima mencionadas, o minimultilateralismo também está se desenvolvendo na área de segurança regional. Além da ARF - a primeira plataforma regional deste tipo, estabelecida em 1994, nas últimas duas décadas, assistimos ao surgimento do SLD, Xiangshan Forum, ADMM-Plus, JIDD e MCIS, SDD e outros. Em fevereiro deste ano, o relançamento do Quad entre os Estados Unidos, Japão, Austrália e Índia levantou preocupações sobre a cooperação de segurança minimultilateral visando a contestação de grandes potências no Indo-Pacífico. Os acordos regionais, por um lado, são propícios para resolver o fracasso global dos mecanismos multilaterais e aliviar crises, mas, por outro, intensificaram até certo ponto a situação de regimes sobrepostos e concorrentes no campo da governança. Entretanto, não há uma resposta simples para a questão de se o minimultilateralismo em uma determinada área temática é uma relação complementar ou alternativa à global. Sabemos, pelo menos, que o estabelecimento do primeiro não visa naturalmente substituir o segundo e é mais provável que a relação entre eles se desenvolva em uma direção complementar e de reforço mútuo caso o sistema multilateral acompanhe os tempos, inove ou repare a si mesmo no devido tempo.

Professora Doutora Monica Hirst: O regionalismo está presente desde a criação do multilateralismo. Sua importância decorre, principalmente, por duas razões: primeiro, porque é um tema que coloca desde o início a dimensão inter-regional na agenda mundial; e, segundo, porque histórica-

mente esse tema aparece na agenda mundial em função de uma atuação coletiva regional latino-americana - algo muito distante da realidade atual. O capítulo 8 da Carta das Nações Unidas, que reconhece a importância das organizações regionais, foi historicamente cunhado em função de pressões da América Latina em relação aos EUA e à URSS na época.

Posteriormente, as regiões ganharam a sua voz e suas configurações por meio de multilateralismos regionais. Hoje em dia, vemos que as regiões são muito díspares, e há uma enorme diferença do ponto de vista do peso e do tipo de projeção que as regiões têm. Cada vez mais, eu diria que o regionalismo europeu se desacoplou dessa agenda. Ele existe hoje essencialmente como uma variável de poder brando da União Europeia de querer ensinar a outras regiões como se faz regionalismo - é a sua missão civilizatória. Tirando isso, a UE decidiu jogar um jogo de competição ou complementaridade com os Estados Unidos. Ou seja, já não é um jogador inter-pares com outros regionalismos, como descrito por Barry Buzan.

Sobre as regiões do Sul Global, a América Latina em tema de multilateralismo está, atualmente, abaixo do nível do mar, o que é algo dramático. O Haiti é um case study emblemático para pensar como a América Latina foi saindo de cena e a África foi entrando. Um dos últimos capítulos da crise haitiana é comparar o Haiti à crise da Somália, ou seja, para ter importância, a região latino-americana teria que se “africanizar”. A África é um tema da agenda de alto nível do Conselho de Segurança das Nações Unidas há mais de 10 anos. Atualmente, em torno de 70 % da agenda do CSNU é a África, quer seja do ponto de vista das crises, das operações de paz ou das questões políticas. Claramente, a relação das Nações Unidas, em particular do CSNU, com a União Africana segue uma lógica virtuosa. Os saltos qualitativos que a África está dando em relação ao seu regionalismo é espetacular, sobretudo em comparação com a América Latina. Em resumo, é difícil, portanto, falar do regionalismo como um único fenômeno: há muitos regionalismos, tanto no campo político, como no econômico.

Professora Doutora Maxi Schoeman: Olhando as respostas regionais aos desafios do multilateralismo global/universal, vários pontos podem ser levantados. Dentro da União Africana, nos

últimos anos, tem sido feito um trabalho para desenvolver posições comuns para articular e promover os interesses comuns do continente em fóruns globais. No entanto, é um processo difícil, pois requer uma ampla vontade política para apropriação e, e muitas vezes faltam recursos técnicos e financeiros no processo de desenvolvimento dessas posições. Um exemplo de uma posição africana comum que até agora tem resistido ao teste do tempo, é o consenso Ezulwini de 2005 sobre a reforma do Conselho de Segurança. No entanto, é necessário refletir se um compromisso tão rígido e a recusa de negociar uma posição “mais suave” está realmente contribuindo para a capacidade do continente de ganhar apoio extra regional.

Todavia, as posições comuns regionais podem fortalecer o poder de negociação do “terceiro” grupo referido anteriormente, dependendo das áreas temáticas (as negociações de desenvolvimento parecem ser um caso em questão) e são uma forma de promover uma governança global multilateral inclusiva. Outro exemplo da promoção do multilateralismo global de uma perspectiva africana é a relação formalizada entre a União Africana e o Conselho de Segurança da ONU, que viu a evolução das chamadas operações híbridas de paz, como a UNAMID em Darfur, em 2007. Interessante, no entanto, é que nenhuma outra operação híbrida de paz se desenvolveu, e parece que o foco está cada vez mais na partilha de encargos, e não no hibridismo. As parcerias regionais e globais parecem estar repletas de desafios e podem não ser necessariamente uma solução ou uma panaceia para a promoção ou o apoio à governança global multilateral. Interessante também é a evidência de que a subsidiariedade - lidar com problemas no nível em que eles ocorrem e não necessariamente esperar que as instituições globais passem por um processo de tomada de decisão pesado e arrastado - nem sempre é uma alternativa viável ao multilateralismo global ou universal. Isto foi visto recentemente com a incapacidade da União Africana de resolver a disputa entre Etiópia, Egito e Sudão sobre a construção pela Etiópia da Grande Represa do Renascimento Etíope. Recentemente, em junho de 2021, o Sudão solicitou ao Conselho de Segurança que discutisse esta questão, indicando uma necessidade perene por um “multilateralismo universalizado”.

Um último aspecto sobre as opções regionais para abordar o multilateralismo universal ou para entrar na brecha da ausência de interesse

ou apoio multilateral, é apontar para um desdobramento interessante que, de certa forma, desafia o conceito de “região” e o que se entende por organizações “regionais”. Em dezembro de 2020, A França se tornou membro formal da Associação da Orla do Oceano Índico (IORA). Aqui temos um caso claro de uma potência extra regional tornando-se ator formal em uma região muito distante de seu próprio território (da França). A adesão da França à organização, bastante precária, baseia-se no fato de a ilha da Reunião ser um “departamento ultramarino” da França. A inclusão da França levanta questões sobre a forma como olhamos para as regiões, sua demarcação e como a organização de tal região evolui em termos de envolvimento extra regional em uma base formal. Uma questão que se coloca é como os membros centrais negociam seus princípios e interesses que, às vezes, podem diferir radicalmente dos do membro (ainda que de grande poder) externo geograficamente definido da organização.

Professor Doutor Luis Fernandes: Entendo que as regiões, seja através de processos de “regionalização” mais abertos ou de integração mais profundos, podem ser tanto um refúgio para a crise do multilateralismo universal quanto uma alavanca para o seu desenvolvimento e consolidação. Os formatos variados de articulação regional podem ser servir de “campo de experiências” para a reconfiguração dos organismos e regimes multilaterais do sistema ONU, testando uma gama de arranjos institucionais para processos menos concentrados e mais equilibrados de tomada de decisão, bem como a criação de novas instituições multilaterais regidas por normas e práticas alternativas, como o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB) e o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD). Incorporadas à reforma do sistema ONU, estas iniciativas podem ajudar a consolidar um sistema multilateral universal mais equilibrado e estável. Por outro lado, podem servir de espaço de promoção da cooperação internacional (regional) diante da crise e paralisia dos atuais organismos e regimes multilaterais (universais). Não acredito, no entanto, que essas articulações regionais possam ser uma alternativa ao sistema multilateral universal, porque a humanidade se depara com uma gama cada vez mais ampla de desafios globais, que não podem ser enfrentados e/ou equacionados adequadamente no âmbito estritamente regional.

Professor Doutor Ziya Onis: Estou mais familiarizado com o contexto regional da integração europeia, e a região em que estamos inseridos tem sido muito importante em termos de seus efeitos de transformação econômica e política. Quando observamos historicamente, algumas das principais realizações do processo de integração europeia têm sido em termos de transformação dos países periféricos. Vimos isso em Portugal e Espanha nos anos 80, e nos Estados anteriormente comunistas da Europa Oriental nos anos 90 e 2000. A Turquia também se beneficiou enormemente como membro associado, membro da união aduaneira e país candidato. No início dos anos 2000, tivemos uma era dourada de “europeização” quando a Turquia experimentou, após sua crise de 2001, uma grande democratização e reformas econômicas. Entretanto, o que temos visto nos últimos anos é o enfraquecimento da capacidade de transformação da União Europeia. Penso que as consequências da crise financeira global, a crise da Zona do Euro, e os desafios que o bloco enfrentou internamente, fizeram com que sua capacidade de transformação fosse minada. E vemos isto de forma bastante marcante no contexto de Estados membros da Europa, como a Polônia e a Hungria. Para a Turquia, a perspectiva de adesão declinou à medida que a política interna avançou em uma direção mais iliberal e autoritária. A influência da Europa sobre a Turquia tornou-se mínima, o que é lamentável já que a Turquia, nos últimos anos, está se movendo cada vez mais em direção ao eixo Rússia-China, e agora é vista mais como um rival geopolítico do que como um parceiro, da perspectiva dos parlamentos europeus.

No entanto, acredito que uma União Europeia reformada é muito importante, tanto global quanto regionalmente. Atualmente, há desdobramentos positivos em termos de recuperação econômica, tais como o Acordo Verde da UE e o fundo de recuperação da Covid-19. A UE ainda representa, para muitos países de nossa região, um ímã em termos de suas credenciais democráticas. Mas qual a alavancagem que a UE tem em países como a Turquia, que agora estão entre posições? Para nós, a perspectiva de plena adesão parece atualmente limitada, o que reduz a capacidade de orientar países como a Turquia para uma direção democrática. Isto sugere que, se a Turquia quiser se redemocratizar no futuro próximo, o principal impulso terá que vir da sociedade e do sistema político interno.

Com relação ao contexto do Oriente Médio, o fracasso da primavera árabe teve uma influência muito negativa em países como a Turquia e também na Europa, por causa dos problemas na Síria, sua crise humanitária e o fluxo de refugiados. Parte da ascensão dos movimentos populistas e a popularidade de Erdoğan e de tipos similares de líderes foi associada à crise dos refugiados. Não vejo nenhum otimismo para o progresso no Oriente Médio no curto prazo. Um dos principais desenvolvimentos na região é que novas potências estão se tornando atores importantes ali. A China, embora não tão ativa quanto a Rússia, também tem sido um ator importante na região. No novo contexto internacional, os conflitos regionais no Oriente Médio têm sido ampliados. O choque de normas de que falamos num contexto global mais amplo aparece de forma visível na periferia europeia, onde há um choque entre as normas ocidentais e o projeto de normas da Rússia e da

China. Elas também aparecem no Oriente Médio: Um país como a Turquia, localizado na interseção da periferia europeia e do Oriente Médio, encontra-se no meio desses confrontos e conflitos.

O fracasso da primavera árabe, especialmente a crise na Síria e no Iraque, criou grandes desafios de segurança para a Turquia, no contexto do conflito curdo, que se tornou um importante conflito transnacional. Estes desafios de segurança têm sido utilizados pelas autoridades políticas nacionais para empurrar o regime em uma direção mais autoritária, capitalizando sobre ele. Portanto, de certa forma, minha resposta a esta pergunta é que o que vemos no contexto recente é a interseção entre o global, o regional e o doméstico. Portanto, precisamos de uma análise em três níveis para poder dar sentido a alguns dos desdobramentos que estão ocorrendo em um contexto regional mais amplo.

Pergunta 3.

Que análises poderíamos construir sobre os grupos informais que se desenvolveram desde pelo menos o final dos anos 1970 (G-5, depois G-7+, G-20, Fórum IBAS, grupo BRICS etc.)? Que papel eles desempenham diante das dificuldades encontradas pelo multilateralismo universal? Os grupos informais desempenham algum papel no regionalismo?

Professora Doutora Guo Jie: Seria possível que um sistema descentralizado e fragmentado com grupos mais informais, iniciativas específicas ou redes orientadas para temas específicos possa substituir cada vez mais as relações abertas e baseadas em regras representadas pelas instituições multilaterais? A resposta não é esmagadoramente positiva no momento, mas também não é impossível. Do ponto de vista mecânico, o multilateralismo é orientado para soluções e não se limita inteiramente a organizações internacionais universais, globais e intergovernamentais (ONU, FMI, OMC, OMS, por exemplo), mas assume a forma de uma combinação de países e organizações com posições ou interesses semelhantes em sistemas diferentes, dependendo da questão e do público-alvo. Nas últimas décadas, com a evolução da multipolaridade e as crescentes pressões exercidas pelas crises globais, grupos informais (como o G-7/8, G-20, BRICS para citar alguns)

surgiram e se desenvolveram com conferências de alto nível atuando como estabelecadores da agenda sobre importantes questões atuais e dando mais peso a planos de ação concertados, desempenhando assim um papel especial fora do sistema multilateral global. Alguns deles são muito influentes, como o G20, que conseguiu apresentar uma abordagem coletiva plausível para lidar com a grande crise financeira de 2008 e continuou a servir como uma das principais plataformas para a governança econômica global. Os grupos informais mencionados acima são em sua maioria de caráter transregional, divergindo das preocupações e caminhos de desenvolvimento do regionalismo, e não contribuem necessariamente para este último. Entretanto, devido à frequente sobreposição de membros ou participantes, teoricamente poderia haver uma contribuição indireta e positiva ao regionalismo no longo prazo.

Professora Doutora Monica Hirst: Não podemos generalizar o papel desses grupos ad hoc, pois eles cumprem e atendem expectativas muito diferentes. Na maioria, mas nem sempre, eles são remendos que buscam atender e responder a situações e criar possibilidades de juntar vozes que não conseguem ser agregadas em outras instâncias. O G20, após a crise de 2008, foi a salvação, mas não criou um path dependency, pois não foram criados resultados que foram o fortalecendo progressivamente. Já o G7 é um clube, e não dá para comparar com o BRICS, embora politicamente exista a ideia de que hoje em dia há transposição para esses grupos das tensões e diferenças que existem no sistema multilateral. O BRICS teve um grande momento e nada impede que volte a ter, mas muitos desses grupos sofrem de alta volatilidade, que tem a ver com as instabilidades da situação interna de seus membros.

Além disso, existe um sentido instrumental e funcional, ou seja, quanto mais a China estiver com auto segurança em instâncias como o Conselho de Segurança da ONU, menos importância terá o BRICS. Portanto, é difícil pensar que esses grupos competem com as instâncias clássicas e duras de poder do sistema multilateral, nem com o regionalismo, mas na realidade se somam, e nada impede que venham existir outros. Por exemplo, o BASIC ganha importância em decorrência da crescente relevância da agenda ambiental.

Entretanto, há limitações persistentes. Um exemplo é o BRICS, que não teve impacto na OMS durante a pandemia. O BRICS não pôde fazer nada, mas faria sentido se pudesse, pois, supostamente, a maneira de pensar e o tipo de projeto que a OMS tenta conduzir do ponto de vista normativo e de sentido inclusivo na distribuição de vacinas e bens públicos básicos é totalmente convergente com o que se supõe que seja o BRICS. Contudo, a China atuou como a China. E a Índia e a África do Sul enfrentaram suas próprias tragédias. Até onde sabemos, o banco dos BRICS não colocou dinheiro na OMS. Talvez este seja um exemplo contundente dos limites até onde chegam as atuações desse tipo de grupo.

Professora Doutora Maxi Schoeman: Voltando aos “informais”, ou seja, grupos informais exclusivos e inclusivos que promovem o multilateralismo, uma característica se destaca: a maioria desses grupos se estabelece na esteira de uma crise

global, especificamente uma crise financeira e, pode-se acrescentar, tendem a durar além da crise específica. Pode-se apontar as origens do G-7 na crise do petróleo de 1973, ou do G-20, que surgiu originalmente como um encontro de ministros das finanças após os enormes problemas de dívida que os mercados emergentes enfrentaram no final dos anos 90, sendo transformado em uma cúpula de alto nível na esteira da crise financeira global de 2008. Enquanto o G-7 representa apenas o poderoso Norte Global, o G-20 é mais representativo e inclui entre seus membros algumas potências emergentes como Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul. Entretanto, é frequentemente criticado por sua exclusividade - a Noruega e Cingapura, por exemplo, já reclamaram no passado da escolha dos membros. Um ponto interessante sobre todos os agrupamentos internacionais exclusivos, sejam eles formais ou informais, é que os membros tendem a defender a sua exclusividade e não parecem interessados em desistir de suas posições, nem em ampliar o grupo.

Outro ponto a ser levantado aqui é que a atual pandemia da Covid19 não resultou na formação de um novo agrupamento, apesar de sua devastação global e da clara necessidade de um forte compromisso internacional a fim de fornecer apoio econômico aos países pobres/menos desenvolvidos ou para assegurar uma distribuição (e produção) mais equitativa de vacinas. Ao contrário, parece existir algum tipo de acordo tácito de que os agrupamentos e organizações existentes podem e devem resistir a esta tempestade em particular (a iniciativa COVAX é dirigida através da Gavi dentro da Organização Mundial da Saúde). Pode ser interessante estudar a resposta dos vários agrupamentos e organizações multilaterais e plurilaterais a partir da perspectiva de suas abordagens para lidar com questões e crises globais específicas: até que ponto, por exemplo, uma associação mais ampla (como no G-20) realmente trabalha para encontrar soluções para problemas que vão além de suas próprias agendas domésticas e interesses nacionais? Além disso: que tipos de políticas externas e diplomacia promovem o multilateralismo em direção à abordagem das preocupações da grande maioria dos Estados em tempos de crise?

Os informais, naturalmente, vão além do G-7 e do G-20, para incluir também os agrupamentos no Sul Global. O BRICS talvez seja o exemplo mais óbvio aqui. No entanto, curiosamente, ao obser-

varmos a atual crise sanitária global, há muito pouco, se é que há alguma coisa, resultante deste agrupamento. Parece que, na medida em que os três maiores membros, a saber, China, Índia e Rússia, estão envolvidos em ajudar a resolver a crise global, eles o fazem bilateralmente - a Índia, um fabricante global de vacinas, não canaliza as negociações através de seus aliados BRICS ou os consulta; nem a China e a Rússia, que desenvolveram suas próprias vacinas: eles vendem e/ou distribuem estas vacinas bilateralmente, e não de forma multi/plurilateral.

Com relação a outros aspectos da agenda do grupo, fica claro que o grupo raramente articula uma posição conjunta em fóruns internacionais; ao contrário, suas políticas externas, vis-à-vis seus membros BRICS, permanecem “abertas” com poucas evidências de tentativas genuínas de harmonização. Os BRICS são, entretanto, um exemplo de uma tentativa de construir instituições globais paralelas, tendo estabelecido o Novo Banco de Desenvolvimento, mas apesar do argumento de que o Banco fornecerá uma alternativa ao financiamento controlado pelo Norte Global por meio, por exemplo, do Banco Mundial, ele não visa ser uma instituição em substituição a um regime atual, já que os membros dos BRICS continuam sendo membros das instituições de Bretton Woods. Ele é, no entanto, percebido como um exemplo importante de construção de instituições contra-Norte, pelo menos por seus próprios membros. De modo geral, porém, parece que a China, a Rússia e a Índia preferem ter relações diretas com os países do Sul Global, pelo menos quando se trata da África, e os três têm cúpulas regulares ou outras reuniões de alto nível com Estados africanos, tendo a China formalizado esta abordagem através do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC). O tipo de relação entre, por um lado, uma grande potência (emergente), como a China, Rússia e Índia, com todo um grupo de países, é um desdobramento relativamente novo na diplomacia e precisa de mais atenção. A FOCAC dá à China acesso a 54 países “de uma só vez”. Quem se beneficia deste tipo de engajamento? E até que ponto o “grupo” versus a “potência individual” ou a abordagem bilateral permite ou promove posições comuns por parte do grupo?

Voltando por um momento ao IBAS - a associação entre Índia, Brasil e África do Sul que chamou muita atenção internacionalmente porque era uma associação entre três importantes democracias emergentes - não se pode deixar de notar

como esta associação se desintegrou em grande parte diante da falta de vontade política entre os líderes estatais que sucederam a liderança original (Singh, Lula e Mbeki), ou seja, Modi, Bolsonaro e, até recentemente, Zuma. O sucessor deste último, Ramaphosa, não demonstrou muito, se é que demonstrou algum, interesse em reavivar a associação e parece que, em geral, seu desaparecimento pode ser atribuído à falta de liderança, embora também se possa perguntar se os desafios internos, e no caso da Índia e do Brasil, a ascensão do nacionalismo de direita, minaram o compromisso com associações externas desses países que talvez não pensem mais da mesma forma (like-minded). Em outras palavras, sob que condições tais “informais” florescem? E sua existência por si só fortalece o multilateralismo?

Finalmente, uma palavra sobre o aspecto de inclusão/exclusão dos “informais”. Recentemente, o conceito de “Indo-Pacífico” ganhou atenção e importância renovadas, seguindo, em grande parte, na esteira da Iniciativa Cinturão e Rota da China, que tem também uma perspectiva oceânica (muitas vezes chamada de iniciativa “colar de pérolas” do Oceano Índico) e, é claro, a política da China no Mar da China Meridional. A crescente postura e posicionamento como potência geopolítica da China reuniu o ‘Quad’ - uma associação informal que inclui os EUA, Índia, Japão e Austrália - com o objetivo de garantir um ‘Indo-Pacífico livre e aberto’. O que é interessante aqui, é que o Quad não tem representação do Oeste do Indo-Pacífico, ou seja, da África, embora o continente seja um foco de influência chinesa e, ao longo de sua costa oriental, esta desempenhar um grande papel nas questões marítimas: basta pensar na entrada do Canal de Suez como um ponto de estrangulamento, ou Djibouti servindo como anfitrião de várias bases militares/navais de grandes potências regionais, ou a importância da Rota do Cabo para os super petroleiros, bem como o crescimento do radicalismo islâmico ao longo desta costa marítima. Uma questão levantada por este número bastante limitado de membros do Quad é em que ponto um “informal”, voltado para a busca de objetivos em uma região específica, tem um número de membros suficiente para seu sucesso. Também levanta questões sobre a relação entre tais organizações regionais “informais” e formais, por exemplo, entre o Quad e a IORA com uma lista de associados que inclui países firmemente situados em ambas as regiões dos oceanos Índico e Pacífico. Tais questões invariavelmente levariam a considerar novas formas de governança

internacional e multi/plurilateralismo, incluindo o inter-regionalismo.

Professor Doutor Luis Fernandes: Em qualquer estrutura institucional forma (seja nacional ou multilateral) articulações informais desempenham papel chave para o bom funcionamento institucional. O risco é esses grupos informais se cristalizarem como instâncias decisórias fechadas, à margem ou em desafio das normas que regem (ou deveriam reger) as instituições a que esses grupos se referem. O mesmo vale para o regionalismo, seja na forma da “regionalização aberta” ou dos processos de integração regional mais formalizados.

Professor Doutor Ziya Onis: A ascensão do G-20 é um fenômeno positivo, pois dá voz a importantes potências emergentes em termos de remodelação do ambiente internacional e de expressão das demandas do Sul Global, não apenas dos grandes países emergentes, mas também dos países menos desenvolvidos e médios.

De uma perspectiva turca, tentamos nos projetar como um ator importante. Penso que este é um importante desdobramento do novo ambiente internacional, pois deu à Turquia a capacidade de desempenhar um papel mais ativo na expressão das preocupações do Sul Global. Um exemplo concreto é que a Turquia está fazendo pressão por ajuda humanitária. O país tem estado ativamente envolvido em países africanos como o Sudão e a Somália.

Poderia um país como a Turquia tornar-se membro dos BRICS no futuro? Em 2018, a Turquia foi convidada pela primeira vez para a Cúpula dos BRICS como representante da Organização da Conferência Islâmica. Esta ideia de que a Turquia poderia se tornar um líder-chave do Sul Global como parte dos BRICS também é considerada pelo atual presidente Erdoğan, que em termos de ideologia é bastante anti-ocidental. Ele posiciona a Turquia como parte do Sul Global, porém mais próximo da Rússia e da China.

Em termos de coerência, saindo um pouco do tema da Turquia, um desdobramento importante que notei é um desafio crescente dentro do grupo dos BRICS, que nunca foi uma comunidade

coesa para além dos objetivos comuns de criar novas instituições regionais e internacionais, e de ter mais voz. Entretanto, há diferenças importantes em termos de sistemas democráticos, do ritmo de crescimento econômico e do tamanho dos países. Um elemento que me parece importante no contexto dos BRICS é o fenômeno da ascensão da China. Durante o período do Xi Jinping, a China está se tornando cada vez mais confiante, assertiva e vendo-se como um competidor hegemônico. A China está obviamente usando os BRICS, mas também agindo unilateralmente devido a seu tamanho e ritmo de crescimento econômico. A ascensão da China também criou tensões entre os BRICS. A mais visível é a rivalidade indochinesa, que, cada vez mais, gera preocupação com questões de segurança na região da Caxemira. A Índia, até a crise da Covid-19, vinha crescendo rapidamente e é um país de tamanho continental. Da mesma forma, de minha perspectiva, o Brasil, sendo uma potência regional e líder no cone sul, também está preocupado com a crescente presença da China na América Latina. Portanto, o ponto que eu quero levantar para esta discussão é o quanto os BRICS são coesos? Do meu ponto de vista, veremos no futuro um BRICS cada vez mais dominado pela China, o que criará tensões e conflitos. Vejo também a possibilidade de ampliação dos BRICS. Isso não significa que os novos países estarão em uma posição central, mas isso poderia incluir países como a Turquia.

A questão mais ampla que quero levantar é que os BRICS são importantes, mas a sua natureza está mudando de uma forma que os BRICS autoritários (eixo Rússia e China) parecem ser uma força motriz chave nos próprios BRICS, o que pode minar a coesão. A questão chave aqui é até que ponto os países que compõem o agrupamento agirão de maneira coesa no futuro, e também reconhecerão que os atores ocidentais estão fragmentando os BRICS a fim de colocar os países democráticos do seu lado em uma coalizão democrática mais ampla. Esta é a estratégia de Biden com relação à Índia, ao Brasil e a outras democracias asiáticas. Em suma, acho que é uma entidade importante, mas não presumo que será necessariamente uma entidade estável nas próximas décadas.

Contribuições em formato de texto

Embaixador Ricardo Ernesto Lagorio

Estamos enfrentando um daqueles momentos históricos - o kairós - em que o sistema está em discussão: estamos enfrentando uma crise de governança. Nosso sistema global responde em grande parte ao de 1945, um sistema internacional onde havia 51 Estados, onde a soberania era muito mais forte, onde os conflitos eram internacionais e não nacionais e os problemas estavam relacionados ao poder duro, não ao poder brando. A grande lição de 2020, coincidindo com a comemoração do 75º aniversário da criação da ONU, é o surgimento de Nós, os Povos, as palavras de abertura da Carta da ONU, como um ator mais visível e central na política mundial.

Além disso, ressurgiu uma tensão entre a visão de *great power competition* e a necessidade de construir - por se tratar de uma convenção - um multilateralismo de *deliverance*, em consonância com os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Esta tensão é compreensível, do meu ponto de vista realista, uma vez que existe uma memória histórica nas grandes potências que condicionam suas políticas externas à sua concepção de segurança nacional. Entretanto, isto não é mais funcional, mesmo para seus próprios interesses nacionais. Neste novo século XXI, o que acontece além de nossas fronteiras nacionais é cada vez mais importante, e é isso que legitima o fortalecimento do andaime multilateral.

Para este fim, é também essencial não apenas definir a paz e a segurança internacionais - a pedra angular do funcionamento e do papel do Conselho de Segurança e o poder de veto para o P5 - em termos clássicos de *hard power* militar, mas também evoluir para um paradigma que incorpora a noção de segurança humana cunhada no Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD de 1994, Novas Dimensões da Segurança Humana.

O princípio de *great power competition* - com seu corolário de estabilidade estratégica - não pode mais ser o elemento ordenador do sistema internacional, como foi durante o período da Guerra Fria.

Estamos enfrentando um problema sistêmico: como a globalização será ordenada e que direção tomará, diante dos maiores desafios enfrentados pela humanidade como um todo: a degradação ecológica e a constante irrupção da ciência e da tecnologia.

Estas duas tendências exigem inevitavelmente cooperação e colaboração em vez de confrontação. Esta opção é mais facilmente aceitável para a grande maioria dos países que favorecem respostas multilaterais aos nossos problemas globais de *soft power*; para aqueles que não abordam a governança desta forma, no entanto, existe um problema, que eu chamaria de psicológico: superar o complexo de hubris do *great power competition* e aceitar as limitações do *hard power* nacional.

Portanto, devemos trabalhar em prol de um multilateralismo que também nos permita passar do conceito de *great power competition* - um jogo de soma zero - para um *great power cooperation*, incentivando a cooperação entre grandes potências, inclusive sobre mudanças climáticas, pandemias e migrações em massa provocadas por conflitos.

Mas isto não acontecerá a menos que haja um maior ativismo por parte do que eu chamaria de coalizão de multilateralistas, atores estatais e não estatais comprometidos e convencidos desta opção.

Sendo assim, o multilateralismo também deve ser definido em termos qualitativos e, neste sentido, a dimensão normativa - o compartilhamento de regras e princípios de conduta - torna-se a mais relevante. Desse modo, o multilateralismo visa fundamentalmente ajudar a desenhar um marco global que facilite a coexistência harmoniosa do maior número possível de países.

É por isso que o grande desafio está em como garantir que os interesses e sensibilidades dos países que historicamente têm sido deixados à margem, devido ao esquema da *Great Power Politics*, e/ou porque carecem de relevância sistêmica

apesar de terem uma voz e um voto nos mecanismos internacionais.

Não seria altamente aconselhável adotar a opção de cooperação minilateral no século XXI. Tais abordagens ad hoc oferecem certas vantagens, dentre as quais velocidade, flexibilidade, modularidade e possibilidades de experimentação. Mas ao mesmo tempo apresentam perigos, entre os quais o incentivo à procura desenfreada de fóruns, minando as organizações internacionais existentes e reduzindo a responsabilidade na governança global.

O multilateralismo não se trata apenas de instituições, trata-se também de cultura. Um multilateralismo sustentável não o será a menos que tenha bases sólidas e seja percebido como eficaz e eficiente por seu principal eleitorado: Nós, os Povos. Portanto, o projeto e a construção de um novo multilateralismo requerem, como base, uma cultura multilateral. Uma nova cultura que inclui e aborda as questões que afetam Nós, os Povos, e não apenas as dos Estados como tal.

Em especial, eu gostaria de me concentrar em duas dimensões: América Latina e os *think tanks*.

Com relação à primeira dimensão, o fato mais relevante é que, dos 51 membros originais da ONU, 20 eram da América Latina, ou seja, quase 40% dos membros originais. Esta foi uma importante presença latino-americana que se traduziu em ativismo multilateral, essencial no processo de descolonização que possibilitou a configuração de uma verdadeira Organização das Nações Uni-

das. Hoje, porém, é difícil encontrar essa visão e o compromisso tão necessários para contribuir ativamente para a solução de problemas globais e para o cumprimento dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Eles [os países da América Latina] também poderiam encorajar:

- A busca por organizar e gerar maior sinergia entre as organizações regionais latino-americanas a fim de ampliar seu impacto e sua contribuição para a governança global multilateral.
- A Transformação do GRULAC (Group of Latin America and the Caribbean) nas Organizações Internacionais em um grupo substantivo que procura coordenar posições sobre questões essenciais.
- A renovação das regras do multilateralismo efetivo, com base na entrega concreta de bens públicos globais.
- O fortalecimento de todas as agências do sistema das Nações Unidas. Em relação aos *think tanks*:
- Maior diálogo e interação entre os *think tanks* da região para abordar esta questão.
- Criar programas especiais de Cultura Multilateral e estabelecer subsídios.
- Preparar relatórios - como este - e apresentá-los aos respectivos Estados, a fim de fortalecer o multilateralismo.

Professora Doutora Ana Covarrubias

Multilateralismos na Era pós-Trump e pós-pandêmica: Reativando a “teia de aranha”.

O multilateralismo, de modo geral, tende a sofrer crises recorrentes, como testemunhado no século 20; entretanto, o último golpe foi muito visível, e talvez generalizado, porque foi empreendido pelos Estados Unidos, sob a administração do

Trump, enquanto outras instâncias, como a União Europeia (UE), estavam passando por momentos críticos, como a saída da Grã-Bretanha do bloco. O nacionalismo em várias regiões do mundo se via presente em sua versão mais ortodoxa, questionando um dos pilares da ação multilateral: a cooperação internacional. Por fim, a pandemia da Covid-19 trouxe à tona a importância das fron-

teiras e os interesses egoístas das nações. Assim, um multilateralismo já enfraquecido foi agravado por uma emergência sanitária que o desafiou ainda mais, e que nos faz refletir sobre o futuro. Como podemos pensar o multilateralismo em um mundo pós-Trump e pós-pandêmico?

A primeira questão a reconhecer, a meu ver, é que, embora a essência do multilateralismo seja a cooperação e a coordenação de políticas entre os Estados, não existe um multilateralismo único, mas muitos. Em outras palavras, suas manifestações e processos variam: o Conselho de Segurança da ONU, onde cinco países detêm o poder de veto, não é o mesmo que a Organização dos Estados Americanos (OEA), caracterizada pela assimetria de poder entre um de seus membros e todos os outros, ou a UE, que é um experimento excepcional. Isto sem mencionar o multilateralismo mais funcional, ou seja, o de especialistas, cientistas, técnicos, etc., ou de esforços que não se institucionalizam, tais como os grupos muito diversos. Em resumo, temos uma “teia de multilateralismos” (incluindo regionalismos, é claro), o que dificulta generalizações e prescrições universais. Assim, nossa reflexão precisa ser abrangente e flexível; criativa e imaginativa.

Os elementos para reexaminar a teia do multilateralismo com vistas ao futuro são muitos. Destaco apenas quatro óbvios, mas necessários: primeiro, a necessidade de lideranças. Neste sentido, há alguma esperança em ter, pelo menos, uma narrativa positiva da administração Biden, mas a liderança regional também será necessária, e é por isso que as potências emergentes se tornam relevantes. A grande questão, portanto, é a China, que tem demonstrado vontade e capacidade de se engajar em iniciativas multilaterais. Isto levanta muitas questões: existe um multilateralismo ocidental e um não ocidental? Como chamar o multilateralismo não liberal, se é que ele existe? E quanto aos multilateralismos encarregados da segurança? As respostas a estas perguntas são fluidas, pois a realidade está mudando. Por enquanto, basta tê-las em mente quando se olha para o desenvolvimento do relacionamento EUA-China. O que pode ser afirmado é que, sem vontade política e liderança, é impossível vislumbrar um multilateralismo viável. Em segundo lugar, é preciso considerar as formas que a ação coletiva assume: as organizações, instituições, grupos ad hoc, e assim por diante. Em outras palavras, é se perguntar o quão institucionalizado o multilateralismo precisa ser para ser eficaz? Parte das

críticas que têm sido feitas a este ponto refere-se à multiplicação, muitas vezes desnecessária, de organismos multilaterais, que resulta na sobreposição de agendas ou em sua efêmera existência, e à falta de instituições supranacionais que, em alguns casos, garantam a continuidade e o sucesso do multilateralismo. Esta crítica nos leva de novo a um exame das causas do multilateralismo: por que os Estados recorrem à ação coletiva? E a resposta a esta pergunta nos apresenta um mosaico de razões. Examinando o caso da América Latina, onde o multilateralismo tem ocorrido em levadas. Na região temos a OEA (Organização dos Estados Americanos), como o órgão multilateral mais antigo e institucionalizado, mas com características tão particulares que ainda não se tornou a organização regional por excelência. Além disso, há um bom número de organizações, instituições e grupos: SELA (Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe), ALADI (Associação Latino-Americana de Integração), SICA (Sistema de Integração Centro-Americana), CARICOM (Comunidade do Caribe), MERCOSUL, AP (Aliança do Pacífico), CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos), entre outros. O que a análise do regionalismo latino-americano sugere é que muitos desses esforços foram criados em conjunturas muito específicas e com objetivos imediatos, que desapareceram assim que a conjuntura se desvaneceu. Explica-se também em parte pelo presidencialismo que tende a predominar nos países latino-americanos, pelos altos e baixos políticos e ideológicos, e pelas crises econômicas recorrentes. Assim, a lição que emerge deste caso é que, para ter um multilateralismo permanente e eficaz, o que é necessário antes de tudo não são instituições supranacionais, mas instituições internas sólidas que evitem as oscilações político-ideológicas que constantemente destroem e constroem. Em outras palavras, as instituições internas fracas na América Latina não favorecem o multilateralismo, nem a sua permanência, nem seu aprofundamento.

Um terceiro elemento, diretamente relacionado a este último, diz respeito aos valores e à ideologia quando o objetivo do multilateralismo é sua defesa, como poderia ser o caso da democracia e dos direitos humanos. Assim, para que o multilateralismo ou regionalismo seja eficaz, deve haver um mínimo de valores compartilhados - o que não tem sido o caso nos últimos anos, nem nas Américas nem no mundo. Se o que se quer é uma ordem liberal, os Estados Unidos e a Europa devem ser configurados como líderes e as

potências menores devem assimilar esses valores. Finalmente, proponho considerar o papel do Estado e dos atores não estatais. Se definirmos o multilateralismo como cooperação e coordenação de políticas, é verdade que podemos encontrar outra “teia de multilateralismos” de atores não estatais: comunidades epistêmicas, igrejas e muitos mais. Certamente, em um mundo de Estados, o papel destes não pode ser ignorado, mas também é verdade que o Estado por si só não pode abordar todas as questões, portanto é indispensável incorporar atores não-estatais. É desta forma que o multilateralismo pode ser melhorado e, além disso, adquirir mais legitimidade. Desta forma, é necessário repensar quem são - ou deveriam ser - esses atores e como o Estado deveria incorporá-los: deveria apenas coordená-los, dirigi-los, apoiá-los?

A pandemia da Covid-19 deu ênfase não apenas

ao Estado-Nação, mas também à necessidade de cooperação internacional e coordenação de políticas entre os países. Esta experiência, além da chegada de Biden ao poder, é uma oportunidade para revitalizar a teia do multilateralismo, o que contribuirá para uma melhor governança global. Os diferentes regionalismos podem ajudar, desde que sejam regionalismos abertos. Grupos informais e o multilateralismo ad hoc também podem contribuir, embora talvez de uma forma mais conjuntural. Reconhecendo que não existe um multilateralismo, mas muitos, o mundo de hoje convida os países do Sul global a agirem coletivamente de forma mais assertiva. Os Estados Unidos, a Europa e a China podem assumir o papel de liderança, mas isso não é suficiente. Para uma melhor governança global, os interesses do sul global devem ser representados. Em outras palavras, não dependamos apenas da administração Biden para sacudir a teia de aranha.

Doutor Andrés Serbin

A crise do multilateralismo: narrativas e níveis múltiplos.

Desde a criação da ONU, nos últimos 75 anos, várias expressões do multilateralismo - como uma forma de ação comum entre três ou mais Estados, entendido como “conjuntos persistentes de regras que restringem a atividade, moldam expectativas e prescrevem papéis” para os Estados - têm servido para moldar um sistema de acordos, instituições e mecanismos para sustentar a segurança e estabilidade global em diferentes domínios e para promover um conjunto de normas e princípios. Estas normas e princípios responderam principalmente aos valores e narrativas ocidentais associados ao sistema internacional liberal que foi estabelecido após a Segunda Guerra Mundial e consolidado, sob a hegemonia dos EUA, após o fim da Guerra Fria.

O sistema multilateral global está atualmente sofrendo uma crise caracterizada por grandes déficits em termos de legitimidade, transparência,

responsabilidade e representação equitativa, e está sendo seriamente afetado pela reconfiguração das relações de poder globais e limitações em sua capacidade de enfrentar e responder a novos riscos e ameaças globais e regionais. O multilateralismo é frequentemente percebido como um exercício diplomático distante que não consegue acompanhar a escala, complexidade e urgência dos desafios impostos por uma nova agenda global ligada à transição para uma nova ordem mundial e novas relações de poder entre as nações. A necessidade de uma inclusão significativa de uma gama mais ampla de atores não estatais e uma participação mais equitativa dos Estados foi acentuada e aprofundada pela pandemia da COVID-19.

Esta crise foi devida tanto às deficiências e limitações dos próprios mecanismos multilaterais quanto a uma reconfiguração das relações globais de poder com o surgimento de novos atores como resultado da mudança do dinamismo econômico do Atlântico Norte para a esfera Ásia-Pa-

cífico, e em particular com a ascensão econômica e a projeção geopolítica da China.

Neste cenário, o multilateralismo tem sido afetado por posições e políticas unilaterais e protecionistas de alguns atores internacionais relevantes e por surtos nacionalistas e populistas ocorridos em diferentes países. Nos últimos anos, com o surgimento de movimentos nacionalistas e populistas, e particularmente sob a presidência de Trump nos Estados Unidos, o multilateralismo, tal como o sistema liberal internacional, a governança global e a globalização - que desde os anos 70 fomentou uma maior interdependência entre os Estados - sofreu uma crise de legitimidade e confiança. O impacto da recente pandemia, em particular, tem sido devastador em todos os níveis, mas tem afetado principalmente a cooperação internacional e a capacidade de fornecer bens públicos globais através de acordos e mecanismos multilaterais. Neste sentido, a capacidade coletiva de promover uma resposta sanitária à pandemia global foi limitada e restringida, tanto em termos do multilateralismo tradicional de Estado para Estado quanto do multilateralismo complexo que incorpora atores não-estatais.

Neste contexto, a narrativa do multilateralismo como um instrumento útil para melhorar o bem-estar de todas as nações e fornecer bens públicos globais ou regionais através da ação coletiva entre os Estados, em sua versão predominantemente ocidental, também entrou em crise. Consequentemente, um espectro de narrativas - como expressões dos interesses geoestratégicos de vários atores e elites - desdobrou-se atualmente, que divergem em suas percepções, concepções e propostas em torno do multilateralismo.

Em nível global, duas narrativas predominantes se desenvolveram em relação à ONU e suas agências e instrumentos associados como os mecanismos multilaterais que moldam a arquitetura da governança global. Uma delas propõe a continuidade e preservação desses mecanismos, apesar da contestação e questionamento existentes de vários setores, pois considera que a relevância desses mecanismos e normas associadas para promover a estabilidade global não diminuiu nem desapareceu. A outra propõe uma reforma e redesenho de mecanismos multilaterais em nível global para superar as deficiências institucionais existentes e enfrentar os desafios de um ambiente global mais complexo, diversificado e multidimensional.

Ambas as narrativas - de alcance global - expressam, de forma ampla e com nuances intermediárias, as visões políticas dos principais atores do atual sistema internacional como "rule makers", fortemente condicionadas pela configuração de uma combinação de uma ordem multipolar - baseada na existência e emergência de antigos e novos protagonistas internacionais - e uma ordem bipolar sustentada pela competição estratégica entre a China e os Estados Unidos. É paradoxal, neste contexto, que muitas das críticas e apelos a mudanças no sistema multilateral, como no caso da China, Rússia ou do grupo BRICS, enfatizem em sua retórica a defesa deste sistema, mas exijam uma série de reformas, com ênfase nos princípios da soberania nacional e da não-intervenção. Da mesma forma, as duas narrativas parecem estabelecer, com nuances intermediárias, um divisor de águas entre as visões liberais das nações que tradicionalmente agiram como "rule makers" e as visões predominantemente iliberais ou revisionistas dos novos atores que aspiram a passar de seu papel de "rule takers" para "rule makers". Em ambos, no entanto, uma visão Westphaliana do papel de liderança do Estado e a defesa de seus interesses continua em vigor.

O caso da China e sua visão de um "multilateralismo com características chinesas" - como alguns analistas a chamam - no contexto de sua participação cada vez mais assertiva no sistema internacional e nas organizações multilaterais, é ilustrativo de uma narrativa que aceita o sistema multilateral existente - e em particular a ONU e seus mecanismos e agências - mas exige reformas alinhadas com seus próprios valores e interesses geoestratégicos.

Enquanto a sabedoria convencional e binária condensa estas lutas na bipolaridade estratégica entre os EUA e a China como eixo organizador da transição para uma nova ordem global, o mundo tende mais para uma reconfiguração geopolítica que inclui diversos atores e se caracteriza não apenas pela multipolaridade e multiplicação de atores - estatais e não estatais - mas também por uma complexa multidimensionalidade em múltiplos níveis que Amitav Acharya descreve como um mundo multiplex. Sobre esta base geopolítica diversificada e fraturada - que, por sua vez, implica uma multipolaridade complexa - torna-se problemático construir (ou impor) consenso e desenvolver mecanismos e acordos multilaterais em nível global com regras comuns e princípios estáveis e transparentes.

As divergências das narrativas em torno do sistema multilateral global, entretanto, encontram sua própria base no nível regional (e eventualmente inter-regional), com o desenvolvimento de um “multilateralismo de amigos” baseado em alianças, parcerias e coalizões de estados “*like-minded*” com valores e interesses semelhantes.

Neste contexto, a recente turnê europeia de Biden, que culminou em seu encontro com Putin, e a aspiração de reativar o multilateralismo global sob a liderança dos EUA, colide com suas próprias limitações e força o desenvolvimento de multilateralismos regionais ou transversais entre parceiros e aliados que compartilham interesses e valores comuns, mas divergem dos de outros atores líderes do sistema internacional. No caso da estratégia dos EUA, a restauração de alianças e vínculos no âmbito do G-7, da OTAN ou do quadrante Indo-Pacífico não lança as bases para uma narrativa global de reativação do multilateralismo, da mesma forma que a Organização para Cooperação de Xangai, a União Econômica Eura-siática, a ASEAN ou os BRICS, apenas expressam um tipo diferente de multilateralismo com outros interesses e valores - possivelmente liberais - ou a Rota da Seda um multilateralismo mais unilateral, mas com características chinesas.

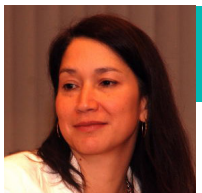
Grupos informais como o G7 ou o G20, que foram capazes de responder a crises anteriores, estão agora provando ter pouco impacto nos mecanismos de governança global em geral e nas reformas necessárias do sistema da ONU em particular. A ascensão e queda desses grupos informais está ligada ao desenvolvimento da globalização neoliberal, que foi primeiramente questionada pelo Sul global e depois pelos países emergentes que aspiram a ser incluídos nos mecanismos de governança global. Como observa um analista, “parece que nem o G7 nem o G20 têm liderança política suficiente para continuar a estabelecer uma agenda cada vez menos multilateral (em nível global) e mais fragmentada”, em relação à qual os grupos informais deveriam ter. Em princípio, eles deveriam assumir um papel mais decisivo e construir o consenso necessário para alcançar resultados mais tangíveis. A recente reunião do G7 em junho de 2021, em meio ao impacto da pandemia, mostra uma tendência a reforçar o “multilateralismo de camaradagem” (neste caso das democracias) diante da ascensão e projeção da China.

Por outro lado, as regiões são particularmente propensas ao desenvolvimento de esquemas multilaterais que respondem a este “multilateralismo de amigos”, além de sua validação pela ONU e dos frequentes equilíbrios que devem desenvolver interna e externamente para não serem absorvidas por disputas bilaterais, como no caso da ASEAN. Esta experiência de multilateralismo que tenta manter sua neutralidade e ser um fator gravitante a nível regional, apesar de sua heterogeneidade, sua estreita interdependência econômica com a China e sua relação com os Estados Unidos como garantia de sua segurança - como no caso da União Europeia, com suas próprias nuances, mostra as possibilidades e limites do desenvolvimento de um multilateralismo regional que assume simultaneamente os desafios e tensões entre um mundo multipolar - o que implica maiores riscos e incertezas - e um mundo bipolar - o que pode implicar maiores garantias de estabilidade à custa de maior dependência nas condições de assimetria com as grandes potências. E mostra que as opções regionais podem ser, com seus altos e baixos, opções viáveis diante da crise do multilateralismo global e das opções narrativas mais amplas, condicionadas, no entanto, no âmbito de sua “autonomia estratégica” pela interdependência imposta pela dinâmica global atual.

No caso da América Latina, a opção regional do multilateralismo, caracterizada como intuitiva ou *sui generis* por vários analistas, entra atualmente em conflito com a dificuldade de estabelecer mecanismos multilaterais funcionais e sustentáveis. A polarização ideológica e as fraturas políticas regionais desafiam a capacidade de construir consenso e a emergência de uma vontade política comum para avançar com vários mecanismos multilaterais em nível regional, e questionam a formulação e implementação de uma resposta regional coletiva - num contexto de heterogeneidade e assimetria entre os países da região - para responder tanto aos seus desafios estruturais internos de desigualdade, pobreza, deslegitimação institucional e instabilidade política, quanto à possibilidade de articular uma resposta conjunta às transformações do sistema internacional.

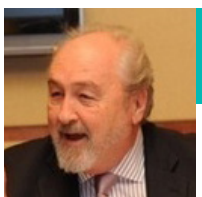
Em suma, a atual crise do multilateralismo está afetando o sistema internacional como um todo, seja em nível global, regional ou transversal, particularmente sob o impacto de narrativas divergentes associadas tanto às estratégias nacionais de longo prazo quanto às respostas reativas imediatas e de curto prazo.

Participantes



Professora Doutora Ana Covarrubias

Ana Covarrubias é doutora em Relações Internacionais pela Universidade de Oxford e professora/pesquisadora no Centro de Estudos Internacionais do El Colegio de México desde 1995. Foi Diretora do Centro entre 2012 e 2017 e, atualmente é Coordenadora Acadêmica Geral da instituição. Os seus interesses de pesquisa são: Política Externa Mexicana, especialmente a relação com Cuba, a ligação entre os Direitos Humanos e a política externa, as Relações Internacionais latino-americanas e a integração latino-americana. Tem ministrado cursos sobre teoria das Relações Internacionais, abordagens e análises de Política Externa, Política Externa Mexicana, Relações Internacionais latino-americanas e a política externa dos Estados Unidos e Canadá.

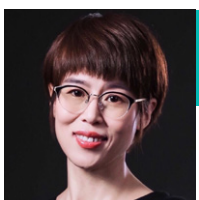


Doutor Andrés Serbin

Andrés Serbin é licenciado em Antropologia Social (UNLP), mestre em Psicologia Social (USB), e Doutor em Ciência Política (UCV). Desde 1998, é Presidente Executivo da Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). É também Co-Presidente da Seção Ásia e Américas, Latin American Studies Association (LASA) e Conselheiro do Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI).

Andrés Serbin é também Membro Especialista do Váldai Club (Rússia) e Fellow do Chatham House (Grã-Bretanha). É também professor aposentado na Universidade Central da Venezuela; Pesquisador Emérito da CONICYT do mesmo país; Presidente Emérito e fundador do Instituto Venezuelano de Estudos Sociais e Políticos (INVESP), e atualmente é membro do Conselho Académico do Mestrado em RI da USAL, Argentina, do Mestrado em BRICS da Universidade de São Petersburgo, Federação Russa, e Diretor da Especialização em Eurásia e Rússia da Universidade Católica da Argentina.

Foi Diretor de Assuntos Caribenhos do Sistema Económico LatinoAmericano (SELA) e consultor, em várias ocasiões, do Ministério de Relações Exteriores da Venezuela e de várias organizações internacionais. Foi Presidente da Asociación Venezolana de Estudios del Caribe (AVECA); da Caribbean Studies Association (CSA), do Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC, La Haya) e do International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP; New York). É diretor da revista Pensamiento Propio, co-editor do Anuário de la Integración de América Latina y el Caribe, colunista dos jornais Clarín e Perfil na Argentina e Latinoamérica 21.



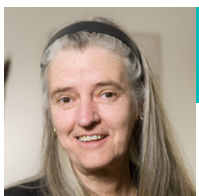
Professora Doutora Guo Jie

GUO Jie é professora associada da Escola de Estudos Internacionais da Universidade de Pequim. Sua pesquisa se concentra principalmente em estudos latino-americanos, relações China-América Latina, e política comparativa. As publicações da GUO incluem quatro monografias e dezenas de artigos acadêmicos. A GUO é doutora em direito pela Universidade de Pequim. De 2013 a 2016, ela trabalhou como fellow chinesa e pesquisadora bolsista visitante em instituições como a Kettering Foundation (EUA), Inter-American Dialogue (EUA), Universidad del Pacífico (Peru), Universidade de São Paulo (Brasil), Universidad de Buenos Aires (Argentina), Colegio de México (México).



Professor Doutor Luis Fernandes

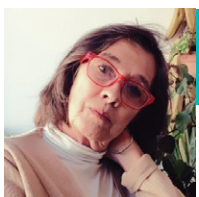
Luis Fernandes é o atual Diretor do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da PUC-Rio, e também professor da UFRJ. Sua atividade de pesquisa concentra-se em temas de Economia Política das Relações Internacionais; com destaque para os Desafios da Inovação e do Desenvolvimento na Era do Conhecimento e a Reconfiguração das Relações de Poder no Sistema Internacional Pós- Guerra Fria. É autor de diversos livros, capítulos de livros e artigos sobre essas temáticas. Seu livro mais recente intitula-se A Revolução Bipolar: a gênese e derrocada do socialismo soviético, publicado em 2017 pela Editora PUC-Rio. Como gestor público, exerceu as funções de Secretário Executivo do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Presidente da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e Diretor Científico da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).



Professora Doutora Maxi Schoeman

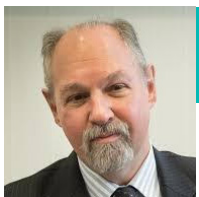
Maxi Schoeman é professora no Departamento de Ciências Políticas da Universidade de Pretória. Ela possui um PhD da Universidade de Gales (Aberystwyth). Suas pesquisas e publicações focam a política externa sul-africana e a paz e a segurança africanas. Ela lidera a equipe de pesquisa da Faculdade de Ciências Humanas sobre Paz e Conflito na África. Em 2014 ela recebeu a cátedra Claude Ake Visiting Chair na Universidade de Uppsala e em 2016 ela foi pesquisadora bolsista visitante no Instituto Stellenbosch de Estudos Avançados (STIAS).

Ela foi pesquisadora visitante no Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro em 2014 e 2019. Schoeman é membro da Academia de Ciências da África do Sul (ASSAf), vice-presidente do Conselho do Instituto para o Diálogo Global, curadora do Instituto de Estudos de Segurança e foi membro do conselho consultivo inaugural da Rede Africana para a Paz do Conselho de Pesquisa em Ciências Sociais nos EUA (2013-2017) e vice-presidente do Conselho Sul- Africano de Relações Internacionais (2014-2019).



Professora Doutora Monica Hirst

Monica Hirst é Doutora em Estudos Estratégicos pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e atualmente é Professora de política latino- americana na Universidad Torquato di Tella, em Buenos Aires na Argentina, e professora visitante aqui no IESP-UERJ. Suas inúmeras publicações, entre livros e artigos, tratam de temas variados desde as Relações Brasil Estados Unidos às questões da ajuda humanitária, cooperação Sul-Sul, o papel do Brasil na operação de paz no Haiti, regionalismo e cooperação regional.



Embaixador Ricardo Ernesto Lagorio

O Embaixador Ricardo Ernesto Lagorio foi Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário da República Argentina na Federação Russa de Junho de 2017 a Outubro de 2020, e Embaixador concorrente na Bielorrússia, Cazaquistão, Quirguistão, Uzbequistão e Turcomenistão. Em 1978 obteve um mestrado em Ciência Política com especialização em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica da Argentina. O Embaixador Lagorio formou-se no Instituto Argentino de Serviços Exteriores (ISEN) em 1980, recebendo as medalhas Miguel Angel Carcano e Elena Holmberg, para as melhores médias nos temas de Política Externa e Diplomacia Argentina, respectivamente. Começou a sua carreira trabalhando com o vice-ministro de Relações Exteriores de 1980-82. Foi enviado à Missão Permanente da Argentina junto da ONU em Nova Iorque (1982-1989) e de 1993 a 1996 foi Subsecretário de Política e Estratégia no Ministério da Defesa. Foi também Deputy Chief of Mission na Embaixada da Argentina nos Estados Unidos, de 2000 a 2003.

Outros cargos importantes incluem, Diretor de Acordos e Arranjos Ambientais Multilaterais no Ministério de Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto (1998-2000); Conselheiro de Política Externa do Vice-Presidente da Argentina (2003- 2007); Diretor de Planejamento Político no Ministério das Relações Exteriores e Culto (2015-2017).

O Embaixador Lagorio ensina Política Externa e Relações Internacionais na Universidade Austral, na Universidade Católica Argentina e na Universidade de Belgrano. É também membro consultivo do Conselho Argentino de Relações Exteriores (CARI), e Secretário-Geral do CARI para o período 2021-2023. Em 2018 recebeu o Prémio Konex para a década 2008-2018 na categoria de Diplomacia.



Professor Doutor Ziya Onis

Ziya Öniş é professor de Economia Política Internacional na Universidade Koç em Istambul. Ele é o ex-diretor do Centro de Pesquisa sobre Globalização, Paz e Governança Democrática (GLODEM) e da Escola de Pós-Graduação em Ciências Sociais e Humanas da Universidade de Koç. Sua pesquisa recente se concentra em potências emergentes e na ordem internacional pós-liberal emergente, variedades de populismo em um contexto global, recuos democráticos e retorno do autoritarismo no Sul global e na periferia europeia, vínculos políticos internos e novas ondas de crises econômicas em potências emergentes. Seus artigos foram publicados em Review of International Political Economy, New Political Economy, Global Governance, Journal of Democracy, Comparative Politics, Government and Opposition, Development and Change, Mediterranean Politics, Third World Quarterly, Democratization, Political Science Quarterly, inter alia. Ele é co-ganhador do Prémio Elizabeth Meehan por melhor artigo publicado na Government and Opposition em 2019.

Conversas estruturadas

O comércio e as transformações na economia política internacional

Organização:

Lia Baker Valls Pereira

Participantes

Anabel González

Vice-Diretora Geral da Organização Mundial do Comércio (OMC), Senior Fellow não-residente do Instituto Peterson de Economia Internacional e ex- Ministra do Comércio da Costa Rica (2010- 14). Ela também trabalhou como diretora da Divisão de Agricultura da OMC (2006-09); foi consultora sênior sobre comércio e investimento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (2009-10); e Diretora Geral da Agência Costarricense de Promoção de Investimentos (2001-02).

Fabrizio Sardelli Panzini

Gerente de Políticas de Integração Internacional da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e *Senior Fellow* do CEBRI.

Ivan Tiago Machado Oliveira

Foi pesquisador visitante na Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD). É autor do livro “A política comercial externa brasileira: uma análise de seus determinantes” (2013).

Professor Doutor Jorge Arbache

Vice-Presidente de Setor Privado do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) e Professor de Economia da Universidade de Brasília. Ex-Secretário de Assuntos Internacionais e Economista-Chefe do Ministério do Planejamento e economista sênior do Banco Mundial em Washington, DC.

Professor Doutor Leonardo Paz

Cientista Político. Atua como Analista de Inteligência Qualitativa no Núcleo de Prospecção e Inteligência Internacional (NPII) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Professor no Departamento de Relações Internacionais da Faculdade Ibmecc.

Professor Doutor Raphael Padula

Coordenador e Professor da Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Professor Doutor Renato Baumann

Coordenador de Cooperação Internacional e Investimentos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Doutor em Economia pela Universidade de Oxford, professor aposentado da Universidade de Brasília, ex-Diretor do Escritório da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) no Brasil e ex-Secretário-Adjunto de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento.

Tatiana Prazeres

Senior Fellow na Universidade de Negócios Internacionais e Economia, em Pequim. Tem uma coluna semanal na Folha de S. Paulo e é ex-Assessora Sênior do Diretor-Geral da Organização Mundial do Comércio, em Genebra e ex-Secretária de Comércio Exterior do Brasil.

Professor Doutor Thauan Santos

Professor Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval (PPGEM/EGN), coordenador do Grupo Economia do Mar (GEM) e pesquisador do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO).

Em 2021, além dos eventos e *policy papers*, no âmbito do projeto CEBRI-KAS também foram produzidas Conversas Estruturadas sobre quatro eixos temáticos. Essas Conversas Estruturadas são resultado de entrevistas com diferentes especialistas, que responderam a três ou quatro perguntas. As Conversas Estruturadas fornecem, portanto, análises de pesquisadores, diplomatas e representantes de organizações internacionais sobre as questões propostas, possibilitando ao leitor uma compreensão ampla e qualificada dos seguintes temas:

Realinhamentos e formulação da política externa: espaços nacionais e regionais e inserção global;

O comércio e as transformações na economia política internacional:

A inovação tecnológica e a economia digital;

Crises antropocênicas, sustentabilidade, saúde global e construção de consenso para políticas multilaterais.

Estas Conversas Estruturadas se referem ao segundo eixo temático do projeto “**O comércio e as transformações na economia política internacional**” e tem como objetivo refletir sobre comércio internacional a partir das perspectivas da região latino-americana, em especial a América do Sul. Abordando as possibilidades de estratégias comuns entre os países da região frente aos principais desafios no âmbito comercial, são discutidos temas como as tensões entre Estados Unidos e China, negociações na OMC e protecionismo. Os participantes destas entrevistas foram selecionados com base na sua expertise em comércio internacional, economia política e política latino-americana, e contribuem com perspectivas de setores chave para o desenvolvimento econômico da região. O eixo é coordenado por Lia Baker Valls Pereira, Professora adjunta da Faculdade de Economia e do programa de pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Sumário

- 102 Pergunta 1.** As tensões entre os Estados Unidos e a China têm impactos nos países sul-americanos. Esses impactos podem ser diferenciados dependendo dos países, mesmo assim a ideia de que os países da região se beneficiaram com a construção de estratégias conjuntas persiste no debate político e econômico. Isso se refere tanto ao tema da construção da infraestrutura associado à Iniciativa Cinturão e Rota como ao da definição de marcos regulatórios das novas tecnologias. Estratégias comuns fazem sentido num momento em que o ideal da integração sul-americana parece ainda mais distante? Estratégias nacionais tenderão a ter um custo maior no atual cenário mundial em que alguns consideram que a tendência à regionalização irá se acentuar, assim como um viés protecionista?
- 105 Pergunta 2.** Várias negociações na OMC em temas como *e-commerce*, facilitação de investimentos, entre outros estão sendo conduzidas de forma plurilateral, onde não se exige a aplicação da cláusula de nação mais favorecida. Além disso, no debate sobre os rumos da OMC existe a proposta de se construir as negociações a partir de "*like-minded groups*" (países com interesses e formas de pensar similares). A defesa dos interesses sul-americanos fica mais difícil com essa nova arquitetura de negociações? Os países latinos e/ou sul-americanos seriam "*like minded groups*" em que temas para formularem propostas comuns?
- 109 Pergunta 3.** Do ponto de vista da região sul-americana e/ou do seu país, quais são os principais temas para a reforma do sistema multilateral de comércio?
- 112** Contribuição em formato de texto
- 113** Participantes

Pergunta 1.

As tensões entre os Estados Unidos e a China têm impactos nos países sul-americanos. Esses impactos podem ser diferenciados dependendo dos países, mesmo assim a ideia de que os países da região se beneficiaram com a construção de estratégias conjuntas persiste no debate político e econômico. Isso se refere tanto ao tema da construção da infraestrutura associado à Iniciativa Cinturão e Rota como ao da definição de marcos regulatórios das novas tecnologias. Estratégias comuns fazem sentido num momento em que o ideal da integração sul-americana parece ainda mais distante? Estratégias nacionais tenderão a ter um custo maior no atual cenário mundial em que alguns consideram que a tendência à regionalização irá se acentuar, assim como um viés protecionista?

Fabrizio Panzini: Em teoria, a estratégia de atuação conjunta regional faz sentido, sobretudo se pensarmos que os países da região têm desafios muito parecidos do ponto de vista regulatório, econômico, social, de necessidades de infraestrutura, dentre outros. Sendo assim, não é questionável a importância de se trabalhar em conjunto, mas é necessária uma governança desse processo, que enseje o alinhamento político entre os governos da região para que haja uma estratégia, uma agenda, metas e execução. Entretanto, não está claro se há um objetivo comum entre os países da região para esse tema. Hoje em dia, temos um continente, do ponto de vista de orientações políticas, fragmentado. Temos pouco histórico em atuação conjunta, o que nos leva a questionar se conseguiríamos fazer uma boa governança de um processo como esse. E, algo mais fundamental, é que não há necessariamente uma visão comum. Em outras palavras, não temos clareza da estratégia de cada um desses atores, e tampouco da estratégia brasileira.

Saber a estratégia exata, quais são os objetivos comuns e como instituir uma governança é o que acaba determinando a prática, porque, em teoria, há benefícios comuns evidentes. Entretanto, na prática, a última vez que vimos algo mais coordenado na América do Sul foi durante a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), instituída na época do governo Fernando Henrique Cardoso.

Ivan Oliveira: Não vejo a construção de estratégias comuns entre os países da América do Sul ser caminho factível para lidar com grandes potências como EUA ou China. Em realidade, poucas vezes e em espaços específicos (como no caso do Mercosul quanto a negociações extrarregionais apenas) se pôde ver movimentos concretos em torno de estratégias de ação externa conjunta.

A dificuldade para tal está nas estruturas econômicas dos países e como elas refletem o baixo grau de integração efetiva na região sul-americana. Ademais, a tendência à bilateralização nos contatos e ações na relação direta com grandes potências é clara historicamente, ainda que se abre espaço para construções de iniciativas conjuntas regionais, mas que sempre são de efeito menos concreto e mais simbólico-político.

Ao fim e ao cabo, as estratégias nacionais sempre se sobrepuseram às agendas regionais quando da existência de claro descompasso entre as duas. Vejo a continuidade desse processo hoje, de forma reforçada.

Mas isso não significa que não há espaço para se buscar o aprofundamento da integração regional, seja no campo de infraestrutura, comercial, de investimentos, regulatória, etc.

A integração regional deve ser vista como parte essencial da ação externa dos países da região, em especial do Brasil, e há muito a ser feito para garantir maior relevância econômica e estratégica para a América do Sul para o desenvolvimento

econômico do Brasil, por exemplo. Aqui, vejo a necessidade da integração ser parte da estratégia nacional de desenvolvimento e projeção externa e é da soma desses interesses nacionais que se pode avançar algo novo e efetivamente impactante na América do Sul.

Professor Doutor Jorge Abarche: Estratégias conjuntas seguirão relevantes por razões múltiplas. Dentre elas, destacam-se temas como potencial e integração energética regional, de cadeias regionais de valor, para alavancar poder de barganha em acordos com extra-regionais na agenda verde, que requer coordenação regional, nas relações com a China e EUA, que buscam e fomentam relações bilaterais.

Estratégias nacionais fazem sentido especialmente para países que podem se beneficiar relativamente mais das mesmas, como países com territórios e populações grandes, com mercados domésticos grandes, com muitas riquezas e com algum desenvolvimento industrial e tecnológico. Países menores podem se beneficiar relativamente mais de acordos coletivos. Sem estratégia, normalmente é mais difícil otimizar benefícios e ganhos das relações econômicas internacionais.

Professor Doutor Leonardo Paz: Estratégias comuns, bem como outras ações semelhantes, não apenas fazem sentido como são desejáveis. Os recentes acordos comerciais em negociação (não apenas com a UE, mas também com Coreia do Sul e outros) apontam para a importância de harmonização ou convergência regulatória. Apesar de ser verdade que estamos assistindo um enfraquecimento de iniciativas de integração, já percebemos que essas iniciativas têm acompanhado os ciclos políticos na região. Isso quer dizer que a depender das eleições de 2022 no Brasil, podemos ter uma nova janela de oportunidades – em especial no Mercosul.

Imagino que sim, estratégias nacionais geralmente implicam em maiores custos. Entretanto, creio que as iniciativas multilaterais (em especial as comerciais) deverão passar por alguma transformação. Isso não apenas por essas novas tendências de regionalização (que possivelmente podem estar superestimadas, dados os eventos políticos dos últimos meses), mas muito em função da

pandemia. Nesse sentido, cadeias de valor provavelmente deverão incorporar mais elementos de segurança em seu cálculo (dentro da lógica de segurança nacional poderemos ver questões como saúde ganhando espaço).

Professor Doutor Raphael Padula: As estratégias comuns (erroneamente) não foram levadas no âmbito da integração, mas ainda fazem sentido em iniciativas que conseguem persistir mesmo reunindo países de orientações políticas diferentes e fora de um arcabouço mais amplo de integração, como é o caso do Grupo de Trabalho do Corredor Rodoviário Bioceânico. Por outro lado, estratégias comuns no âmbito de organizações multilaterais globais podem ser algo favorável à retomada de iniciativas e instituições de integração abandonadas, embora o mais lógico e viável seja o contrário (que organizações /fóruns regionais impulsionem articulações e posições conjuntas).

Numa era na qual a geopolítica ou a disputa de poder global é acelerada e protagonizada por Grandes Estados (continentais), é fundamental a articulação no âmbito da integração, especialmente para os Estados de menor poder militar, econômico e político. No âmbito econômico, a fragmentação da produção com as chamadas cadeias globais de valor, exigem enorme esforço em termos de políticas industriais, comerciais e tecnológicas, para se realizar uma melhora (up grading) na posição dos países, para atividades de maior valor agregado e intensidade tecnológica, onde um mercado regional poder trazer maiores benefícios e possibilidades. No âmbito da negociação de investimentos produtivos e em infraestrutura, a negociação conjunta pode trazer maior poder de barganha para acesso a tecnologias, formação de cadeias produtivas de valor agregado dentro da região, e infraestrutura, conectando e melhorando a eficiência produtiva dentro da região. E o avanço tecnológico sem dúvida possibilitará melhorar a produção e autonomia em bens militares e bens estratégicos em geral, como da área de saúde e energia, e até mesmo bens relacionados à responsabilidade ambiental (como placas solares, por exemplo).

Por outro lado, em negociações bilaterais, as Grandes Potências conseguem benefícios além dos negociados na OMC, como acesso a mercados, acesso a compras governamentais, extensão dos direitos de propriedade intelectual, entre outros.

Professor Doutor Renato Baumann: Do ponto de vista latino-americano chama a atenção o tempo de reação norte-americana à presença crescente da China, seja em termos de sua importância enquanto parceiro comercial, seja nos fluxos de investimentos diretos. Era de se imaginar que a herança da Doutrina Monroe tivesse provocado reações há mais tempo. Mas o discurso oficial foi, durante alguns anos, o de que ‘privilegiamos a boa concorrência’.

A partir de certo ponto foi ficando claro que o perfil chinês na região poderia trazer incômodos à Casa Branca, e passamos a observar pressões no campo tecnológico, com relação aos possíveis contratos com empresas chinesas, alegadamente associadas a processos de espionagem estatal, bem como o anúncio de iniciativa de financiamento de projetos de infraestrutura, que se revelou ser, de fato, um não-comprometimento de novos recursos para fazer face à Iniciativa Cinturão e Rota.

É consenso que – do ponto de vista não apenas dos países latino-americanos, mas de todas as economias – optar por adesão a um dos lados num eventual conflito entre os Estados e a China pode ser um mau negócio. O desafio é preservar neutralidade nesse encontro de gigantes.

Isso traz à consideração o papel da América Latina no cenário econômico/produtivo atual.

Como já repetido à exaustão, nossas economias participam das cadeias de valor de maneira pouco nobre, fornecendo basicamente matéria-prima, com pouquíssimas exceções. Isso nos levou a menor competitividade relativa nos mercados de bens industrializados, nos últimos anos.

Ao mesmo tempo, contudo, esse mesmo processo de produção em cadeias tem mostrado modificações importantes. Pressões internas em diversos países, derivadas da percepção de perda de oportunidades de trabalho, têm dado origem a medidas que dificultam a produção em escala global e novas tecnologias (a exemplo das impressoras 3-D) têm estimulado a produção localizada, em lugar de atividades “offshore”. As dificuldades de acesso a insumos, resultantes da pandemia, contribuem para reconsiderar as estratégias anteriores, em que a localização de unidades produtivas era decidida apenas em função de custos relativos.

A regionalização de alguns processos produtivos (revertendo a tendência a produção globalizada)

impõe às economias semi-industrializadas um desafio e uma oportunidade. O desafio é reduzir as oportunidades que parecem surgir num ambiente globalizado. A oportunidade deriva do fato de que o diferencial de custos não desaparece totalmente das decisões econômicas. Assim, a realocação produtiva mais próxima a mercados consumidores pode implicar novas oportunidades para que os países vizinhos a economias de grande mercado consumidor venham a sediar unidades produtivas de itens a serem vendidos nesses mercados, e que antes estavam localizadas, por exemplo, na Ásia.

Explorar tais oportunidades é decisão de cada economia, que deverá criar as condições necessárias para se tornar atraente a novos investimentos.

Nesse contexto, que sentido faz adotar estratégia regional? A existência de complementaridade produtiva entre países da região deveria permitir ganhos de competitividade para tornar as economias mais atuantes no cenário internacional, inclusive na exploração das novas oportunidades criadas pela regionalização dos processos produtivos antes globalizados. Trajetórias individuais podem implicar custos de oportunidade, ao não permitir absorver os benefícios eventuais de custos mais baixos associados à complementaridade entre economias. É preciso visão de estadista para se pensar na inserção internacional de maneira mais eficiente, superando as rixas internas.

Tatiana Prazeres: Estratégias comuns na América do Sul deveriam fazer sentido. Não deveriam depender de circunstâncias políticas ou ciclos econômicos dos países da região. A realidade, no entanto, é outra: diferentes governos conferem importâncias distintas à integração regional. A ausência de uma visão que seja compartilhada pelos principais atores da região e consistente ao longo do tempo compromete a existência de estratégias efetivas. Em muitos casos, estratégias nacionais, ao invés de comuns, significam um custo de oportunidade para a região. Se pudessem agir de forma coordenada, os países da América do Sul aumentariam sua influência global. Seriam, inclusive, mais capazes de preservar margem de manobra e de evitar a pressão por tomar partido diante das tensões entre China e EUA. A integração regional, nesse caso, seria especialmente relevante para os países menores da região, mais suscetíveis à pressão das duas grandes potências.

Professor Doutor Thauan Santos: Estratégias comuns no âmbito da América do Sul fazem sentido justamente pelo contexto de integração sul-americana não se fazer mais presente nas Políticas Externas dos maiores países da região. E essa (re)aproximação de políticas nos países sul-americanos se insere atualmente em um contexto particular, de recuperação econômica pós-pandemia da COVID-19, de debates sobre novas tecnologias de telecomunicações e de menor rivalidade EUA-China pós-Trump.

Dada a crença de que a regionalização tenderá a aumentar em algumas regiões, estratégias nacionais desarticuladas e autônomas tendem a ficar deslocadas e, em alguns casos, isoladas. Do

ponto de vista do Brasil, inclusive pela relevância regional que possui, conviria um papel proativo e de liderança.

Vieses protecionistas são frequentes quando em período de crise ou recessão econômica. Uma vez que os países sul-americanos foram afetados pela pandemia, é possível que alguns países busquem autonomia no desenho de suas políticas industriais e comerciais, bem como avancem em práticas protecionistas. Apesar de poder garantir parcela da demanda doméstica e ganhar competitividade internacional (mesmo que artificialmente, como por meio da desvalorização cambial), não se tratam de políticas necessariamente positivas do ponto de vista da inserção internacional.

Pergunta 2.

Várias negociações na OMC em temas como *e-commerce*, facilitação de investimentos, entre outros estão sendo conduzidas de forma plurilateral, onde não se exige a aplicação da cláusula de nação mais favorecida. Além disso, no debate sobre os rumos da OMC existe a proposta de se construir as negociações a partir de *"like-minded groups"* (países com interesses e formas de pensar similares). A defesa dos interesses sul-americanos fica mais difícil com essa nova arquitetura de negociações? Os países latinos e/ou sul-americanos seriam *"like minded groups"* em que temas para formularem propostas comuns?

Fabrizio Panzini: Pode enfraquecer, mas talvez seja a única forma de se avançar. Ou seja, pode ser uma dicotomia falsa. Se queremos avançar em temas promissores e significativos no comércio internacional e que nos afete positivamente, um destravamento da OMC como um organismo que realmente possa ganhar fôlego, faz sentido que algumas negociações como *e-commerce*, facilitação de investimentos e facilitação de serviços sejam plurilaterais. Nos últimos anos, vemos um distanciamento de dois ou três grandes atores na OMC que, pelo poder de veto e seus interesses táticos, acabam impossibilitando o avanço do processo. Sendo assim, no caso, os acordos plurilaterais podem funcionar bem em alguns casos.

Em outros temas de acesso ao mercado, eu con-

cordo com a outra parte da pergunta. Acredito que temas de acesso a mercados como serviços, agricultura e subsídios industriais e agrícolas em geral, precisam estar amarrados e envolver todos os membros. Portanto, nestes casos, me parece que um acordo multilateral é a única forma de favorecer os países da América do Sul. Por exemplo, o tema de picos tarifários na agricultura não terá abertura significativa dos países se não houver uma contrapartida, uma barganha e inserção de acesso de mercado na indústria e serviços. Essa é a grande margem que temos, no caso do Brasil e outros países da América Latina: é o nosso mercado de bens industriais e serviços que interessa esses países que têm mais picos tarifários e subsídios na parte da agricultura. Esses temas de agricultura, acesso a mercado de bens de e servi-

ços só se resolvem multilateralmente, na minha opinião.

Outros temas como subsídios industriais e agrícolas que são de interesse da nossa região, também só se resolvem de maneira multilateral e, devem ser resolvidos na OMC.

Só não podemos esquecer que a região é muito complexa. Para o Brasil e a Argentina, pode interessar muito a questão de subsídios agrícolas, para outros, a questão tarifária na agricultura. Para o México, por exemplo, que não tem uma agricultura competitiva, o interesse é diferente. América Central e Caribe têm muitos interesses na parte de serviços. Portanto, quando falamos da integração latino-americana nesses temas na OMC, muitas vezes eles não coincidem, em razão das diferentes realidades da região. Talvez alguns *like-minded* como Brasil, Argentina, Colômbia e Peru, que têm interesse na parte tarifária e de subsídios agrícolas, poderiam começar como um grupo sul-americano que pressione nessa frente. Talvez fosse melhor do que buscar algo mais continental e muito ambicioso, pois na prática há muita dificuldade de consenso em razão das diferentes realidades. Porém, sem dúvida há algum espaço sim para um trabalho mais conjunto entre esses países mencionados na OMC, porque há interesses parecidos entre eles. Quando saímos um pouco da América do Sul, tenho mais dúvidas sobre qual consenso conseguiríamos obter. Sendo assim, para avançar a agenda, e não ter só força na teoria, mas articulação na prática, o melhor seria ter consenso entre alguns dos membros e fazer esses temas andarem.

Em resumo, a estratégia não precisa ser uma só. Acordos plurilaterais serão importantes para avançar a agenda da organização, para que ela seja uma organização relevante para o comércio internacional. Entretanto, alguns temas que tem um passivo histórico importante - agricultura, subsídios, bens industriais e serviços - precisam ser negociados no âmbito multilateral. Ou seja, é como se a nossa estratégia pudesse ser combinada. Plurilateral para alguns temas regulatórios e multilateral para o que se refere a acesso a mercado e subsídios. Claramente, o ambiente é um pouco desfavorável para essa discussão. Mas se por meio dos acordos plurilaterais a OMC começar a entregar mais e demonstrar sua relevância, outros temas tendem a voltar à pauta.

Ivan Oliveira: Provavelmente, sim. Uma agenda plurilateral de negociações na OMC deve dificultar ações conjuntas e estratégias alinhadas de países da América do Sul nelas.

As discrepâncias econômicas observadas na região, somadas ao formato dessas negociações, devem muitas vezes sequer envolver a maioria dos países da região no centro das negociações.

Em setores/subsetores específicos que eventualmente sejam objeto de negociação plurilateral, especialmente para alguns agrícolas e/ou minerais, se poderia vir a ver algum movimento conjunto regional de posicionamento estratégico que fosse substantivo no processo negociador. Salvo nesses casos, provavelmente uma agenda conjunta regional seria ainda mais difícil no contexto que hoje se coloca para o futuro da governança do comércio via OMC.

Professor Doutor Jorge Abarche: Temas críticos para a região romper com a condição de middle income trap passam necessariamente pela agenda acima - propriedade intelectual, serviços, economia digital, dentre outros, e, provavelmente, cada vez mais a agenda verde. Assim, os desafios são grandes e crescentes e requerem muitas negociações multilaterais, onde os países da região podem ter alguma influência.

Negociações via agendas plurilaterais em muitas ocasiões podem ser vistas como uma forma ou estratégia para impor o status quo, notadamente quando se trata de países com elevada massa crítica e participação no PIB e no comércio global.

Professor Doutor Leonardo Paz: Me parece que o Brasil e o Mercosul, de maneira geral, tinham dificuldades com negociações não abrangentes no âmbito da OMC. Havia uma opção por acordos multilaterais. Para muitos, essa estratégia se mostrou equivocada, o que pode ser constatado pela dificuldade do Mercosul em expandir sua malha de acordos comerciais. O ponto que levanto aqui é que não tenho clareza de que o Brasil, e os países do Mercosul, mudaram de ideia. De fato, pelo menos no Brasil, desde o Governo do PT, não parece haver clareza do que o governo pensa sobre o assunto, e não tenho clareza se um novo governo do PT em 2023 mudaria sua posi-

ção. Parece não haver consenso na elite política sobre o assunto.

Dito isso, me parece desejável arranjos mais flexíveis. Sou da crença de que alguns arranjos podem começar menores e ao ganharem mais adeptos podem tomar corpo e balizarem acordos mais amplos no âmbito multilateral. Dessa maneira acho importante fazer parte desses arranjos ainda em suas primeiras fases – se de maneira coordenada com seus parceiros regionais, ainda melhor, pois ganham mais força para influenciar os resultados.

Professor Doutor Raphael Padula: Tanto nas negociações internacionais multilaterais globais quanto intrarregionais, os países sul-americanos demandam tratamentos diferenciados e flexibilidade, levando em conta suas particularidades, em termos de graus de desenvolvimento econômico em diferentes setores, além de características sociais de determinados setores (como importância para geração de emprego e renda familiar, mesmo no campo). A possibilidade dos países sul-americanos se comportarem nas negociações da OMC como um grupo de interesse comum depende de um projeto de integração comum, liderado por um país como o Brasil (de maior peso político e econômico) ou grupo de países, no qual os países identifiquem de forma pragmática a possibilidade de ganhos comuns em termos de segurança, riqueza, e bem-estar (resolver problemas de segurança e socioeconômicos). Na ausência de organizações regionais que possibilitem negociar e canalizar interesses comuns, combinada com a sempre presente diferença de orientações política de governos e a ausência de políticas de Estado, dificilmente os países da região sul-americana podem se comportar ou identificar como países de interesse comum, e tendem a se tornar pesos nas disputas entre Grandes Potências.

Professor Doutor Renato Baumann: Uma primeira observação é de que nos acordos de tipo plurilateral não se aplica a cláusula de nação mais favorecida em relação aos demais países. Mas ela é uma condição básica entre os participantes em cada acordo. Isso faz com que os que não participam de um acordo específico estejam mais ‘vulneráveis’ aos efeitos das condições negociadas entre os signatários.

Independentemente do que venha a ocorrer formalmente no âmbito da OMC, a existência de acordos compreendendo um número expressivo de países, com economias de peso no cenário internacional, como o RCEP e o CPTPP, já são motivo de preocupação para os não-participantes, pelos efeitos que possam vir a provocar nos fluxos de comércio e investimentos.

Uma vez internalizada na OMC a alternativa de decisões entre economias com interesses identificáveis como convergentes, para cada tema, isso implica – quase por definição – um giro de vários graus na lógica subjacente à criação e funcionamento do GATT/OMC. Em lugar de se buscar definir e aplicar disciplinas universais, por conta dos custos do processo decisório se estaria adotando processos ‘ad hoc’ de decisões, e não fica claro até que ponto essas decisões seriam aplicáveis aos demais membros da organização ou por que motivo eles deveriam adotá-las.

Tome-se como exemplo o debate sobre a concessão de subsídios agrícolas. Quem seriam os países ‘like minded’? Os principais competidores no mercado internacional, ou os países de menor expressão, para os quais a produção agrícola é atividade fundamental para a geração de riqueza?

Para boa parte dos temas agregados os países industrializados já dispõem de um fórum onde, se não há medidas impositivas, ao menos as políticas recomendadas já refletem em grande medida as posições de países ‘like minded’, como é a OCDE.

Da perspectiva das economias latino-americanas esse cenário, a se concretizar, parece ser desafiador. Como a experiência do Mercosul ilustra bem, conseguir identificar objetivos e interesses comuns para negociar com terceiros tem se mostrado um dos custos para o aprofundamento do processo de integração e para as negociações de acordos externos.

Ampliado esse escopo para incluir países nas três Américas e conseguir a construção de posições ‘latino-americanas’ parece um objetivo por demais ambicioso. A ideia mesma de América Latina peca por não explicitar as diferenças, que são notáveis em alguns casos, assim como há diversidade de propósitos no que se refere aos formatos de inserção internacional, levando com frequência à competição não saudável entre os países da região e pouco empenho em promover formas

de exploração conjunta das oportunidades no cenário internacional.

Assim, não parecem ser muitos os temas em que os países da região se considerariam como *'like minded'* para formularem propostas comuns. O que não quer dizer que não existam tais temas. Tratamento diferenciado para economias em desenvolvimento, escalada tarifária, adoção de algumas barreiras não-tarifárias disfarçadas em políticas ambientais ou trabalhistas e outras são itens em que provavelmente haveria interesse geral. De um modo geral, contudo, parece previsível supor que – em vista da experiência recente – para questões relacionadas com disciplinas na provisão de subsídios, novos determinantes tecnológicos, questões ambientais e outras deve ser menor a probabilidade de se conseguir posições comuns ao nível regional.

Tatiana Prazeres: Neste momento, os membros da OMC que participam de iniciativas plurilaterais defendem que, se as negociações resultarem em novos acordos, eles seriam implementados de maneira não-discriminatória (plurilaterais abertos). Dessa forma foi negociada, por exemplo, a Expansão do Acordo de Tecnologia da Informação, em 2015, em que os membros da OMC que não fazem parte do acordo se beneficiam da liberalização comercial realizada pelos que optaram por participar. Não se pode descartar, no entanto, que membros da OMC venham a buscar novas maneiras de, debaixo do guarda-chuva da Organização, adotar acordos plurilaterais em que os benefícios se apliquem exclusivamente aos participantes (plurilaterais fechados).

Acordos comerciais de arquitetura mais flexível — especialmente se não discriminatórios — beneficiam a OMC, ajudam a conferir maior dinamismo à Organização e a revitalizar sua função negociadora. Por isso, arranjos desse tipo favorecem todos os que defendem uma OMC mais relevante. Apesar disso, não há consenso na região a respeito de acordos dessa natureza. Alguns veem acordos plurilaterais como algo a ser evitado. Evidentemente que, no cenário ideal, acordos da OMC envolveriam sempre todos os membros. Nesse sentido, plurilaterais são um plano B.

A questão é que a alternativa real aos plurilaterais não são os acordos multilaterais — mas a paralisia. É necessário reconhecer que os membros

da OMC têm hoje visões muito diferentes sobre comércio internacional. Não há uma visão compartilhada capaz de mobilizar os membros numa única direção. À luz disso, os plurilaterais parecem um caminho realista, pragmático de avançar, permitindo que os que desejem avançar, avancem — mas sem impor obrigações aos que preferam ficar de fora. Ao mesmo tempo, aqueles que não desejam participar de uma dada negociação não podem impedir o avanço dos que querem prosseguir - e esse é um aspecto fundamental para revitalizar a função negociadora da OMC.

Historicamente na OMC, as coalizões formam-se em razão de assuntos específicos. Não há arranjos pré-definidos, não há grupos de países que hajam sempre em conjunto em todos os temas (a exceção, claro, são os membros da União Europeia).

É com esse pano de fundo que os países sul-americanos operam na OMC. Eles realizam consultas, trocam informações e buscam coordenar posições quando o tema em questão favorece a aproximação. Por exemplo, vários países da região são membros do G20, atuante em negociações agrícolas, porque aí há interesses convergentes. Mas esses mesmos países podem ter posições diferentes sobre, por exemplo, tarifas sobre bens industriais ou facilitação de investimento. É importante destacar que essa chamada geometria variável não é exclusividade da América do Sul.

Ainda assim, há o GRULAC - o grupo de países da América Latina e Caribe - que representa uma oportunidade de diálogo e consultas entre os países da região para as discussões da OMC. No âmbito do GRULAC, poderia haver mais espaço para coordenação de posições, reconhecendo-se, naturalmente, os limites impostos por interesses diferentes nos vários temas discutidos da Organização.

Professor Doutor Thauan Santos: A CNMF (Cláusula da Nação mais favorecida) está alinhada ao princípio da não discriminação e, portanto, é intimamente relacionada à própria criação da OMC. O fato de várias negociações em curso na organização não exigirem o cumprimento desta cláusula, per se, já é um big deal. Considerando esse movimento no contexto regional, a defesa dos interesses sul-americanos pode ser mais complexa de ser realizada, dado que países mais desenvolvidos tenderão a atuar como *like-minded groups* defendendo seus próprios interesses.

Sendo assim, é conveniente que os países da região também ajam como tal. Embora partilhem de um histórico similar e possuam uma base produtiva típica de países em desenvolvimento, a inexistência de uma coordenação de políticas e esforços regionais dificultaria a negociação com demais atores internacionais – sobretudo se estes, por sua vez, atuarem como *like-minded groups*. Apesar de os países da América do Sul/Latina não atuarem assim, podem (e devem) ser entendidos como tal.

Pergunta 3.

Do ponto de vista da região sul-americana e/ou do seu país, quais são os principais temas para a reforma do sistema multilateral de comércio?

Fabrizio Panzini: O primeiro tema é a volta do funcionamento do órgão de apelação do sistema de controvérsias da OMC, pois ele é o aspecto jurídico da organização. Ele é estrutural e foi prejudicado pela atuação dos EUA nos últimos anos, que tinham críticas ao sistema, mas acabaram botando tudo a perder ao não indicar alguns árbitros. É ali que conseguimos democratizar um pouco mais, deixando um pouco o poder político fora, possibilitando disputas comerciais mais igualitárias entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos. O Brasil, por exemplo, ganhou várias das disputas da OMC com países desenvolvidos em âmbitos como: algodão, açúcar, frango, aeronaves, aço, entre outros.

O segundo ponto, eu diria que seria o já mencionado pilar de acesso a mercado, que se refere à questão principalmente dos picos tarifários na agricultura, e uma abertura na indústria, que seja feita de uma maneira conjunta e negociada com todos.

O terceiro ponto são os subsídios, em primeiro lugar agrícolas, aplicados por grandes economias (não só desenvolvidas, mas também algumas em desenvolvimento, como China, Índia e Indonésia), que acabam distorcendo o mercado internacional, prejudicando os produtores sul-americanos e africanos, em alguns casos. Em segundo lugar,

os subsídios industriais; hoje em dia temos muitas práticas de subsídios que as regras da OMC atualmente não conseguem pegar, por exemplo, em tema de empresas estatais, sendo muitas vezes subsídios industriais muito mais nefastos que acabam causando uma estagnação na atividade industrial da região sul-americana. Estamos falando das práticas de muitos países asiáticos que têm subsídios industriais inconsistentes com a OMC. Nesse caso, a OMC precisa dar uma resposta e atualizar suas regras.

Retomando, os pilares seriam: [1] órgão de apelação; [2] acesso a mercado e bens agrícolas; [3] subsídios agrícolas e industriais e, finalmente; [4] novas regras na OMC que podem ser negociadas de forma plurilateral (ex: e-commerce, serviços, subsídios à pesca, pequenas e médias empresas, entre outras) e que ajudam a atualizar as regras da organização. São nesses quatro pilares que eu vejo um interesse comum entre esses membros.

Ivan Oliveira: Considero que a mudança na governança da OMC é fundamental para se tentar voltar a ter regras multilaterais norteando o ordenamento do comércio global. Contudo, não me parece claro como a agenda de negociações plurilaterais vai efetivamente impulsionar essa

multilateralização. Pode-se voltar a um modelo histórico de alguns fazerem acordos e multilateralizá-los. Mas também se pode criar espaço de integração com novas regras que valem efetivamente para seus signatários.

Além disso, a capacidade de revisão efetiva do Órgão de Apelação da OMC, pilar essencial do regime, será crítico para o futuro do multilateralismo comercial no mundo.

Para países como o Brasil, temas que envolvam o comércio agrícola são capitais (subsídios domésticos agrícolas, harmonização e abertura em setores específicos, etc.) mas também serviços financeiros, compras governamentais (já em movimento para aderir), por exemplo.

Professor Doutor Jorge Abarche: Os principais temas são processuais e afeitos a resguardar espaço para a agenda do desenvolvimento, que reconhece o tema do desenvolvimento em muitas das agendas críticas e as diferenças inerentes entre os países ante os desafios da pobreza, do crescimento, das mudanças climáticas, do capital humano, do comércio e do investimento. A agenda verde é uma importante oportunidade econômica para os países em desenvolvimento e deve ser preservada para permitir que todos se beneficiem e não seja instrumentalizada para favorecer negócios de alguns países.

Professor Doutor Leonardo Paz: Bom, hoje a questão fundamental, e que é do interesse de todos, é rever a OMC, não necessariamente em termos de uma revolução em seu funcionamento, mas pelo menos algo que dificulte que ela volte a estar na situação de paralisia que está – em especial no seu órgão de Solução de Controvérsia. Nesse sentido, a proposta que o Brasil enviou em 2019 para o Conselho Geral me parece adequada.

Professor Doutor Raphael Padula: Mecanismo (Órgão) de Solução de Controvérsias, Salvaguardas para países em desenvolvimento, Subsídios à agricultura e proteção à agricultura familiar, Normalização Técnica, Direitos de Propriedade Intelectual (Flexibilização e acesso a tecnologias, especialmente em bens que envolvem questões humanitárias e socioeconômicas), barreiras não-

-tarifárias, acesso a mercados e regulação de investimentos, questões que envolvem regulações ambientais e trabalhistas.

Professor Doutor Renato Baumann: Entende-se como sistema multilateral de comércio o conjunto de regras que disciplinam as transações, e que transcendem o âmbito de instituições específicas. Trata-se, portanto, de debate mais amplo do que considerar apenas as limitações recentes da Organização Mundial do Comércio.

A agenda de reformas compreende, portanto, temas que transcendem o escopo negociado nas rodadas multilaterais até aqui, e inclui questões tão variadas quanto o modelo básico para acordos de investimento, as formas de lidar de modo universal com as mudanças climáticas, as normas para disciplina das plataformas digitais, o combate à corrupção e ao terrorismo, as formas de participação dos Estados no estímulo à produção e ao comércio, a taxação de empresas transnacionais, os impactos comerciais das políticas cambiais e da adoção de normas técnicas, as questões consideradas nos grandes acordos plurilaterais e seus efeitos sobre os fluxos comerciais globais, as adaptações de disciplinas comerciais às novas tecnologias e uma série de outras dimensões, que transcendem o escopo do fórum existente hoje para tratar de questões comerciais.

Nesse contexto de múltiplos novos determinantes com grande potencial para afetar as transações comerciais e os fluxos de investimento, o que as economias menores podem e devem fazer, para evitar serem vítimas de práticas sobre as quais não têm controle, é se empenhar para que seja preservada a existência de instâncias globais onde possa haver julgamento de práticas desleais, a exemplo do órgão de apelação da OMC (ou algum sucedâneo), e de um mínimo aceitável de critérios que evitem provisão de subsídios e o emprego de normas técnicas de maneira que resultem, na prática, em exercício disfarçado de protecionismo.

Uma vez asseguradas essas instâncias recursais, essas economias devem se preparar para lidar de maneira eficiente com as novas determinantes das condições de comércio internacional, procurando participar de forma ativa e construtiva dos debates sobre a regulamentação das formas de tratar os elementos que compõem o novo sistema multilateral de comércio, como listado acima.

Tatiana Prazeres: O Brasil e a região ganhariam com uma OMC mais forte, capaz de disciplinar o comércio internacional de maneira mais eficaz e de conferir mais previsibilidade às trocas comerciais. Portanto, o Brasil e a região ganhariam com o restabelecimento do Órgão de Apelação da Organização, com mais transparência a respeito de práticas e políticas comerciais dos membros da OMC e com negociações que resultem em regras que estejam em consonância com o mundo de hoje. Novas maneiras de se negociar na OMC e novos tipos de acordos, inclusive com plurilaterais e com entendimentos de tipo soft-law, também beneficiariam os membros da OMC que realmente desejam revitalizar a Organização.

Como o Brasil não tem acordos comerciais em vigor com seus principais parceiros comerciais - China, União Europeia e EUA - são as regras da OMC que, em última instância, regulam o comércio exterior do país. Um cenário em que a OMC torna-se irrelevante, incapaz de influenciar o comportamento dos parceiros do Brasil, o país está especialmente sujeito a práticas e políticas prejudiciais aos seus interesses comerciais.

Do ponto de vista do Brasil, questões de relevância histórica, como subsídios agrícolas, devem estar sobre a mesa. Há também temas que crescem em importância, como comércio eletrônico, facilitação de investimentos e subsídios industriais. No entanto, para além de interesses em temas específicos, ao Brasil, com grande experiência e credibilidade na OMC, conviria uma Organização mais forte, capaz de conter protecionismo, discriminação e imprevisibilidade no comércio. Para isso, os três pilares da OMC - negociação, solução de controvérsias e monitoramento - precisariam ser fortalecidos numa reforma da Organização.

Professor Doutor Thauan Santos: Questão ambiental/climática; subsídios e participação de estatais; negociação de novos acordos; e-commerce e revolução digital; destravamento da solução de controvérsias.

Contribuição em formato de texto

Anabel González

Nos últimos 70 anos, o comércio global tem sido regido por um conjunto de regras centradas na não-discriminação, transparência e compromissos vinculativos e aplicáveis sobre tarifas e outros instrumentos de política, que trouxeram mais segurança e abertura ao mercado.

Ao longo deste período, uma estrutura cada vez mais global de regras comerciais ajudou a criar uma extensão sem precedentes de prosperidade global, ajudando a elevar o padrão de vida em todo o mundo. Muitos países têm compartilhado dessa prosperidade, assim como muitas pessoas. Embora, claramente, o trabalho ainda não esteja concluído, o número de pessoas extremamente pobres no mundo de hoje é três vezes menor do que era em 1970.

O ponto alto da governança global foi alcançado em meados dos anos 90 com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), onde os países se comprometeram não apenas com um GATT ampliado e melhorado, mas com uma nova era de cooperação econômica global.

A partir daí a OMC se expandiu em número para se tornar uma organização quase universal, mas também em termos quantitativos, com a adesão da China, Rússia e Vietnã. Hoje ela cobre 98% do comércio e melhorou o Estado de Direito nas relações comerciais, tendo mais de 500 casos levados ao mecanismo de solução de controvérsias e tendo promovido a prevenção de inúmeros conflitos adicionais.

Desde sua criação, a OMC tem enfrentado conflitos em seu processo de tomada de decisões e negociação, no escopo de seu mandato e em seu processo de solução de controvérsias. Na Conferência Ministerial de Seattle em 1999, por exemplo, uma nova rodada do milênio seria lançada; em vez disso, a reunião terminou abruptamente em meio a conflitos internos e externos.

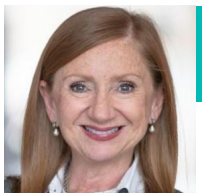
Desde então, chegar a um acordo em nível multilateral tornou-se cada vez mais difícil. Houve alguns sucessos, como demonstram a expansão do Acordo de Tecnologia da Informação, a negociação do Acordo de Facilitação do Comércio e a eliminação dos subsídios à exportação agrícola. Mas, claramente, não foi possível buscar uma cooperação internacional mais profunda, o que resultou em algumas questões antigas, enquanto novas muito importantes permanecem não resolvidas em nível global. Os acordos comerciais preferenciais preencheram, em certa medida, o vazio, mas apenas parcialmente.

No contexto atual, os impactos econômicos e sociais da pandemia expuseram a urgência de uma ação concertada. A COVID-19 continuou a se espalhar em 2021, com novas variantes aumentando o nível e a velocidade de contágio. Planos para vacinar o maior número de pessoas o mais rapidamente possível estão sendo implantados, embora o nacionalismo vacinal aumente o risco de prolongar a pandemia, com consequências desastrosas para muitos nos países mais pobres e para o mundo em geral.

As medidas domésticas são cruciais. Mas elas não são suficientes. A resposta de curto prazo ao vírus e à retomada do crescimento econômico exigirá cooperação entre as maiores economias para reduzir os obstáculos ao comércio e ao investimento, aumentar a segurança dos negócios e alavancar novas oportunidades. Reconstruir algo melhor também requer ações concertadas. Nada disso acontecerá automaticamente.

Uma OMC revitalizada, com funções reforçadas de negociação, resolução de controvérsias e monitoramento, servirá bem ao mundo para enfrentar a pandemia e outros desafios globais que a humanidade enfrenta, incluindo a mudança climática. O momento de agir é agora.

Participantes



Anabel González

Anabel González, Senior Fellow não-residente do Instituto Peterson de Economia Internacional desde outubro de 2018, está de licença para o serviço público como Vice-Diretora Geral da Organização Mundial do Comércio. Ela é uma convidada especial da série de eventos virtuais Trade Winds do Instituto. Anteriormente, ela foi diretora sênior da Prática Global de Comércio e Competitividade do Banco Mundial (2014-18), onde liderou a agenda do Banco sobre comércio, clima de investimento, competitividade, inovação e empreendedorismo. Foi Ministra do Comércio da Costa Rica (2010-14), onde liderou a estratégia de adesão à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), negociou e implementou seis acordos de livre comércio e contribuiu para atrair mais de 140 projetos de investimento estrangeiro direto. Ela também teve um papel de liderança no Conselho de Competitividade e Inovação da Costa Rica e foi presidente do Conselho de Promoção de Exportações. Em seus mais de 15 anos de serviço no Ministério do Comércio Exterior, ocupou vários cargos, incluindo o de Embaixadora e Negociadora Chefe do acordo de livre comércio entre a América Central e os Estados Unidos (2003-04). Ela também trabalhou como diretora da Divisão de Agricultura da Organização Mundial do Comércio (OMC) (2006-09); foi consultora sênior sobre comércio e investimento, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (2009-10); e diretora geral, da Agência Costarriquenha de Promoção de Investimentos (2001-02).

Ela é membro do Conselho do Futuro Global do Fórum Econômico Mundial sobre Comércio e Investimento e escreveu extensivamente sobre comércio e investimento, apresentando-se em mais de 50 países em todo o mundo.

Ela é Mestre em políticas e direito do comércio internacional pela Universidade de Georgetown e graduada em direito pela Universidade da Costa Rica.

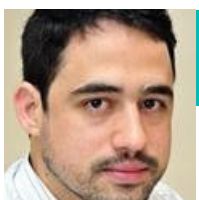


Fabrizio Sardelli Panzini

Fabrizio Sardelli Panzini é Gerente de Políticas de Integração Internacional da Confederação Nacional da Indústria (CNI). Possui vasta experiência na área de Comércio Internacional, tendo atuado anteriormente na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). As principais áreas de atuação são negociações de acordos comerciais, defesa comercial e investimentos internacionais.

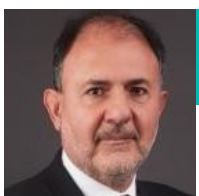
Tem vários artigos e trabalhos acadêmicos publicados em áreas como: acordos de comércio, OMC, defesa comercial e investimentos e é coordenador do livro "Políticas Industriais e Comerciais da China à luz das regras da OMC".

É formado em Relações Internacionais pela Faculdade de Campinas (2006), com Pós-Graduação em Economia pela Fundação Getúlio Vargas (2009) e Mestrado em Economia Política pela Pontifícia Universidade Católica, São Paulo (2012).



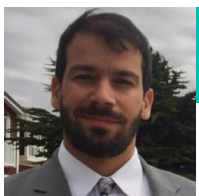
Ivan Tiago Machado Oliveira

Doutor e mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestre em Estudos Contemporâneos da América Latina pela Universidad Complutense de Madrid. Graduado em Economia pela UFBA. Foi pesquisador visitante na Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) em 2010. É autor do livro *A política comercial externa brasileira: uma análise de seus determinantes*, publicado em 2013 pela Editora Saraiva (São Paulo, Brasil). Além disso, organizou três livros publicados pelo Ipea: i) *Os BRICS e seus vizinhos: comércio e acordos regionais* (Brasília: Ipea, 2014); ii) *Tendências regulatórias nos acordos preferenciais de comércio do século XXI: os casos de Estados Unidos, União Europeia, China e Índia* (Brasília: Ipea, 2013); iii) *Os BRICS na OMC: políticas comerciais comparadas de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul* (Brasília: Ipea, 2012). É autor de dezenas de artigos publicados em periódicos e de capítulos de livro sobre: Economia Internacional; Comércio Internacional; Política Comercial; Integração Econômica; Governança Global; Desenvolvimento Econômico.



Jorge Arbache

Jorge Arbache é Vice-Presidente de Setor Privado do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) e Professor de Economia da Universidade de Brasília (licenciado). Dentre outros cargos e funções, foi Secretário de Assuntos Internacionais e Economista-Chefe do Ministério do Planejamento e economista sênior do Banco Mundial em Washington, DC.



Professor Leonardo Paz

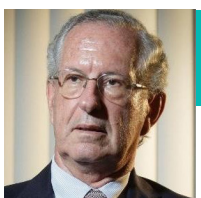
Leonardo Paz é Cientista Político. Atua como Analista de Inteligência Qualitativa no Núcleo de Prospecção e Inteligência Internacional (NPII) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Professor no Departamento de Relações Internacionais da Faculdade Ibmecc. Além disso, trabalhou como Coordenador de Estudos e Debates do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), trabalhou junto à Sessão de Assuntos Cíveis do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) e foi Coordenador Executivo do Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCon/UCAM). Tem Graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense, Mestrado em Ciência Política e Doutorado em Política Pública e Desenvolvimento no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.



Raphael Padula

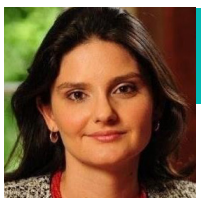
Coordenador e Professor da Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor Associado da UFRJ desde 2009, da área de Economia Política Internacional. Graduado em Ciências Econômicas pela UFRJ (2004), Mestre (2005) e Doutor (2010) em Engenharia de Produção pela COPPE-UFRJ. Editor da revista Oikos desde 2002. Membro dos grupos de pesquisa registrados no CNPq “O poder global e a geopolítica do capitalismo” e “A inserção internacional brasileira: projeção global e regional”.

Pesquisador-Bolsista do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) no Projeto: “Integração Regional: O Brasil e a América do Sul”. Realiza pesquisa e possui publicações nas seguintes áreas: Economia Política Internacional, Geopolítica, Geoeconomia, Integração Regional, Desenvolvimento Comparado.



Renato Baumann

Doutor em Economia pela Universidade de Oxford, professor aposentado da Universidade de Brasília, ex-Diretor do Escritório da CEPAL no Brasil, ex-Secretário-Adjunto de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, ex-Secretário de Investimentos Estrangeiros da CAMEX, atualmente Coordenador de Cooperação Internacional e Investimentos do IPEA.



Tatiana Prazeres

Tatiana Prazeres é Senior Fellow na Universidade de Negócios Internacionais e Economia, em Pequim. Tem uma coluna semanal na Folha de S. Paulo, onde escreve sobre China e assuntos internacionais. Antes disso, por cinco anos, foi a Assessora Sênior do Diretor-Geral da Organização Mundial do Comércio, em Genebra. Servidora pública de carreira, Tatiana Prazeres também foi Secretária de Comércio Exterior do Brasil. Ela é doutora em Relações Internacionais, mestre em direito e graduada em direito e em relações internacionais. Em 2014, foi reconhecida pelo Fórum Econômico Mundial como Jovem Líder Global.



Thauan Santos

Professor Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval (PPGEM/EGN), coordenador do Grupo Economia do Mar (GEM) e pesquisador do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO). Economista (IE/UFRJ), mestre em Relações Internacionais (IRI/PUC-Rio) e doutor em Planejamento Energético (PPE/COPPE/UFRJ), foi professor do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ, da Faculdade de Ciências Econômicas da UERJ e pesquisador associado do CEBRI. Pesquisa os seguintes temas: integração regional, América do Sul, economia do mar, governança do oceano, desenvolvimento sustentável e energia.

Realinhamentos
Políticos e Econômicos
Globais
Implicações
para o Brasil

**Conversas
estruturadas**

A inovação tecnológica e a economia digital

Organização:
Caetano C.R. Penna

3/4

Participantes

Professor Jakob Edler

Diretor Executivo do Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research (Fraunhofer ISI, Alemanha) e Professor de Política e Estratégia de Inovação no Manchester Institute of Innovation Research (MIoIR, Reino Unido).

Dr. Paulo Gala

Professor Adjunto de Macroeconomia e Desenvolvimento Econômico na Fundação Getúlio Vargas em São Paulo (FGV-SP, Brasil) e autor do livro (em português) *Complexidade Econômica: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações* (Contraponto, 2017).

Dr. Adriano Proença

Professor Associado de Engenharia de Produção e da Inovação no Departamento de Engenharia Industrial da Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e membro do Conselho Científico do Instituto de Estudos Brasil-China (IBRACH). Organizador e autor do livro (em português) *Gestão da Inovação e Competitividade no Brasil: da teoria para prática* (Bookman, 2015).

Em 2021, além dos eventos e *policy papers*, no âmbito do projeto CEBRI-KAS também foram produzidas Conversas Estruturadas sobre quatro eixos temáticos. Essas Conversas Estruturadas são resultado de entrevistas com diferentes especialistas, que responderam a três ou quatro perguntas. As Conversas Estruturadas fornecem, portanto, análises de pesquisadores, diplomatas e representantes de organizações internacionais sobre as questões propostas, possibilitando ao leitor uma compreensão ampla e qualificada dos seguintes temas:

Realinhamentos e formulação da política externa: espaços nacionais e regionais e inserção global;

O comércio e as transformações na economia política internacional;

A inovação tecnológica e a economia digital;

Crises antropocênicas, sustentabilidade, saúde global e construção de consenso para políticas multilaterais.

Estas conversas estruturadas contribuem para o terceiro tópico do projeto. Um ponto de partida para nossa discussão é o fato de que políticas públicas para o crescimento econômico sustentável são sinônimos de política de inovação tecnológica, particularmente voltada para a transformação digital da economia. Enquanto os governos nacionais estão implantando cada vez mais estratégias industriais para este fim (“políticas industriais

inteligentes e sustentáveis”), no nível global não há nenhum acordo em vigor que permita efetivamente regulamentações multilaterais, nem da economia digital, nem para promover a sustentabilidade ambiental. Esta é, de fato, uma discussão ainda muito fragmentada. Contra esta premissa, queremos repensar as opções tecnológicas nos níveis local, nacional, regional e global, bem como as oportunidades e as limitações específicas dos países em desenvolvimento como o Brasil.

O surto da pandemia da COVID-19 complicou ainda mais a arena geopolítica. Ela explicitou o risco de contar com cadeias de valor globalizadas para suprimentos essenciais, sejam eles têxteis básicos (máscaras protetoras) ou produtos químicos avançados (insumos farmacêuticos ativos). Embora a “soberania tecnológica” tenha sido sempre um objetivo fundamental das estratégias de recuperação industrial (dos Estados Unidos e Alemanha nos séculos 18/19, passando pelos Tigres Asiáticos e Países da América Latina no século 20, até a China no século 21) e uma preocupação central dos economistas políticos clássicos (de William Petty e Adam Smith até Alexander Hamilton e Fredrich List), a pandemia veio como um alerta para as nações atualmente desenvolvidas, desafiando a economia política de livre mercado que prevalecia na arena global desde os anos 70. De fato, a soberania tecnológica é agora uma prioridade máxima nas agendas de muitos governos nacionais, e o plano Biden de trazer a base industrial americana de volta ao território nacio-

nal e dissociar sua cadeia de valor da China é o exemplo mais óbvio deste ímpeto.

Os interesses renovados na soberania tecnológica - uma prioridade nacional - geram tensões com a agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que aborda muitos problemas que são globais por natureza. Por um lado, vemos as perspectivas de uma nova rodada de estratégias tecnológicas protecionistas e de competição interestatal; por outro lado, a agenda dos ODS

exige uma estratégia global e cooperação tecnológica. O fato de que os líderes mundiais não conseguiram coordenar e cooperar para enfrentar a pandemia da COVID-19 e, em vez disso, competiram para garantir, por exemplo, o fornecimento de vacinas a seus próprios países, mostra que, mesmo diante de uma ameaça urgente comum, alinhar as prioridades globais e locais é uma tarefa elusiva. Sob o cenário que se desdobra, o espaço para acordos multilaterais e cooperação global parece estar cada vez mais diminuído.

Sumário

- 119 Pergunta 1.** O novo impulso em direção à soberania tecnológica: Como este novo impulso em direção à soberania tecnológica renova as políticas de ciência, tecnologia e inovação nos níveis local, regional, nacional e global? A economia política das estratégias de inovação mudou?
- 121 Pergunta 2.** Covid-19, prioridades globais e perspectivas de colaboração: Que lições podemos tirar da pandemia da COVID-19 para o alinhamento das prioridades locais, nacionais, regionais e globais e para as estratégias para enfrentá-las? Por que os governos nacionais não cooperam para enfrentar as ameaças comuns? As perspectivas de colaboração, de alinhamento de prioridades, também mudaram?
- 122 Pergunta 3.** Soberania tecnológica, a agenda dos ODS (“grandes desafios”) e os acordos multilaterais: Quais são os riscos do ímpeto em direção à soberania tecnológica para a agenda global dos ODS? Quais são as perspectivas de acordos multilaterais nas áreas da economia digital (questões de segurança cibernética, privacidade on-line e poder econômico das grandes tecnologias) e do meio ambiente? Existem perspectivas de uma política global “orientada para a missão” para enfrentar os grandes desafios da sociedade, ou veremos políticas nacionais orientadas para a missão para alcançar a soberania tecnológica?
- 125 Pergunta 4.** Soberania tecnológica e países em desenvolvimento: Poderíamos pensar em dois tipos diferentes de soberania tecnointustrial ou objetivos para enfrentar a crise global da cadeia de suprimentos: um é construir uma cadeia de valor industrial resiliente e o outro é ter soberania tecnológica. São estas soluções alternativas para a mesma questão? E qualquer país pode decidir qual alternativa escolher? Quais são as implicações para os países em desenvolvimento (o Brasil, em particular) deste novo impulso para a soberania tecnológica? Como os países em desenvolvimento devem se posicionar neste cenário de tensões geopolíticas sobre tecnologias e indústrias, como exemplificado pelo agravamento das relações China-EUA?
- 128** Participantes

Pergunta 1.

O novo impulso em direção à soberania tecnológica: Como este novo impulso em direção à soberania tecnológica renova as políticas de ciência, tecnologia e inovação nos níveis local, regional, nacional e global? A economia política das estratégias de inovação mudou?

Professor Jakob Edler: Acho que mudou de maneira fundamental. Se pensarmos na ciência, na tecnologia e na inovação como um processo contínuo - embora saibamos que não é um processo linear, pensemos assim por causa do argumento - quanto mais nos movemos em direção ao fim tecnológico e inovador desse contínuo, de gerar mudança, mais ele muda. Vejo no entanto um dilema ou tensão: por um lado, há um apelo para manter a cooperação científica internacional tão ampla e intensa quanto possível, por outro lado, os países devem ter a certeza de que podem ter acesso ao tipo de insumo necessário para desenvolver as tecnologias de que necessitam a curto prazo. Temos um debate sobre este dilema em todos os lugares, e as pessoas perceberam que se forem longe demais e começarem a inserir muita desconfiança, também em termos de colaboração científica, isso é e será ruim para a economia global por muitos anos. Portanto, sim, isso mudou fundamentalmente. A nova questão crucial agora é: quais são os insumos e conhecimentos críticos necessários, e será que teremos acesso suficiente no futuro? Existem diferentes maneiras de garantir o acesso, não apenas fazendo-o você mesmo. Esta não era uma pergunta feita há dez anos, a única pergunta feita há dez anos era: "somos suficientemente fortes para a concorrência tecnológica? Não se tratava de acesso; tratava-se de competitividade. As perguntas podem parecer semelhantes, mas são bem diferentes.

Para dar um exemplo: nunca pensamos no perigo de fechamento de mercados, nem em pandemias globais que aumentariam a demanda por commodities como máscaras de uma forma sem precedentes. Mas se pensarmos na divisão internacional do trabalho, ao longo das cadeias de valor, ou mesmo no que aconteceu no Canal de Suez, agora temos escassez. E agora olhando para o setor de construção alemão, alguns dos suprimentos necessários para construir casas são de origem global, e nós não os temos. Por causa da divisão global do trabalho que segue a ideia de eficiência do

mercado liberal, nunca pensamos que as cadeias pudessem quebrar tão rapidamente. Toda a dinâmica da globalização mudou drasticamente.

Na Alemanha, eu não diria que ser um *slow follower* era uma alternativa aceitável para ser um inovador de ponta, mas sei que agora o foco mudou de alguma forma, a fim de garantir que você mesmo possa fazê-lo, mesmo que seja às custas de fazê-lo um pouco mais lentamente. Mas a Alemanha continuará afirmando que em áreas-chave de seu crescimento econômico, ela precisa se manter na vanguarda. É um novo equilíbrio, e a Alemanha se tornou um pouco mais modesta ao perceber quão frágil é seu modelo econômico devido à dependência em muitas áreas. Se pensarmos então nas tecnologias-chave críticas do futuro, a Alemanha perdeu muitas. Tínhamos essas tecnologias, mas por causa das importações perdemos a liderança. Na inteligência artificial (IA) e nas economias digitais, ficamos para trás. Há cinco anos, isso não teria sido uma preocupação. Mas agora, se não podemos usar essas tecnologias, é claro que nos deparamos com um problema.

Dr. Paulo Gala: A ascensão da China já vinha acelerando a consciência dos países ricos de que eles estavam perdendo soberania tecnológica. Como os europeus e os americanos sempre estiveram na fronteira, eles estavam menos preocupados com essa questão de soberania, até que a Ásia do Leste, especialmente a China, mas não só ela, Coreia e Japão também, começaram a avançar muito. A pandemia da Covid-19, na minha opinião, foi um evento que agravou bastante essa necessidade deles de consciência, porque no final do dia há muitas questões tecnológicas envolvidas na pandemia. A começar por equipamentos de tratamento - como respiradores e ventiladores de respiração, ou as máscaras N95, por exemplo. Muitos países começaram a proibir a exportação desses equipamentos, como Taiwan. Em um con-

texto de pânico, viu-se uma vulnerabilidade enorme dos sistemas produtivos, e quase uma guerra por sobrevivência, o que acelerou muito a consciência, especialmente dos europeus e americanos.

Se voltarmos às décadas de 1960 e, principalmente, 1970, quando o Japão tomou o mercado estadunidense de automóveis e depois eletrônicos, vemos uma dinâmica bastante distinta à disputa dos EUA com a China. Na época, o Japão não tinha capacidade militar, o que tornava a capacidade dos EUA de deter o Japão muito mais fácil do que deter a China hoje. Os norte-americanos conseguiram só no âmbito monetário reverter um pouco a situação nos anos 1980. Entretanto, hoje em relação à China, a posição deles é bem diferente, pois ela é uma potência geopolítica, com capacidade militar e governada por um partido “comunista”. Além disso, a China tem conseguido avanços tecnológicos de fronteiras; o 5G é um exemplo simbólico. O Trump em um determinado momento percebeu que todos os equipamentos de tele-chamada e de internet de alta velocidade iriam rodar com máquinas chinesas...

Dr. Adriano Proença: O meu pano de fundo é o “sistema-mundo”. Não é possível compreender a trajetória de um país isoladamente, é preciso entender o contexto mundial. Para mim, a Ásia, por exemplo, sempre ‘pulsou’ junto com a Europa e os Estados Unidos; ela faz parte do sistema-mundo há muito tempo.

Esse novo ímpeto a que a pergunta se refere trouxe de volta algo que andava às margens do eixo central do debate no Ocidente, mas que esteve muito vivo durante a Guerra Fria, e começou a voltar nos anos do governo Obama. Aparentemente a crise de 2008 ‘detona’ esse processo, porque ela ocorre em paralelo ao salto na ambição tecnológica e industrial chinesa, explicitada pelo Plano de Médio e Longo Prazo de 2006, dando contexto para o estabelecimento do Plano Obama [American Recovery and Reinvestment Act of 2009]. Essa ambição tecnológica e industrial surge com força na China, com maior intensidade do que ela explicitava antes, e isso aparentemente ‘acorda’ o debate nos EUA. Desde então, houve diferentes manifestações no Congresso norte-americano; e ainda, por exemplo, o CFIUS bloqueando a Huawei e a ZTE Corporation no mercado do país em função de preocupações com a segurança nacional. Obama por sua vez fez um programa para favo-

recer a manufatura avançada, e os governos estaduais americanos correram atrás para conquistar alguns laboratórios preferenciais; há uma competição entre os governos estaduais para conseguir um dado laboratório federal, juntamente com a indústria local. Ou seja, houve uma discussão sobre vocação regional para justificar o esforço para atrair o investimento em recursos para inovação em setores particulares. A discussão sobre ciência, tecnologia e inovação retorna mesclada com a discussão de política industrial. Ela começa a ganhar velocidade em 2006-2008, talvez como espelho de um reconhecimento do Estado Americano do que a China estava virando o jogo, e isso acaba contaminando os discursos mais reativos. A maneira como a DARPA passou a ser tratada na mídia em geral, sendo muito realçada como um caso positivo, sugere algo nessa linha. Trump aparentemente foi um hiato nesse processo, mas com a eleição do presidente Biden retomam-se políticas mais assertivas, em linha com as do governo Obama. A administração Biden sinaliza um novo jogo de pressões advindas de atores relevantes, principalmente do campo industrial. O aparelho do Estado recepciona estas pressões, “dá seu parecer”, e devolve uma orientação mais geral para o reposicionamento dos EUA, que Biden expressa quando ganha a eleição e passa a dizer que os EUA vão “voltar a liderar o mundo”.

Uma pequena indicação interessante é considerar que a China ‘avisou’ para a Eurásia que seu jogo passaria pela Belt and Road Initiative e seu desdobramento na Digital Silk Road, acoplando a discussão de CT&I com os investimentos em infraestrutura. Outro sinal é a crescente referência, por economistas neoclássicos, à discussão sobre a inovação, por exemplo referindo-se ao livro de [Phillipe] Aghion e outros, recuperando as ideias de [Joseph] Schumpeter.

Em resumo, diria que esse ‘novo impulso’ começou na virada de 2006-2008, e agora, até mais do que o fator pandemia, é o fator China o mais importante para esse novo enquadramento da economia política ou um ressurgimento explícito do debate sobre políticas de inovação. A opção da China por aproveitar intensamente a oportunidade de uma nova onda de inovações tecnológicas faz com que os demais países comecem a, de certa forma, incorporar aspectos do conceito de innovation driven development. A China desenvolveu empresas muito competitivas, como os super players digitais, muito impressionantes; no âmbito espacial e de satélites há grandes feitos

também. Ou seja, há feitos tecnológicos pela China; por *players* empresariais, pelo componente militar (embora pouco transparente para não-especialistas como eu), na questão da cyberwarfare, etc. As opções da China de focar em C&T e inovação e fazer uma política industrial mais explícita e substantiva a partir de 2006, ganhando velocidade ao longo do XII e XIII planos quinquenais,

provocou e provoca reações no Ocidente, pois ele está vendo empresas chinesas, por exemplo, comandando a produção de patentes em alguns setores, e diversos resultados concretos sugerindo que o 'modelo' está funcionando. Ou seja, a meu ver é a ascensão da China, e da Ásia em geral, que cria esse ímpeto para o debate e as ações voltadas para a "soberania tecnológica".

Pergunta 2.

Covid-19, prioridades globais e perspectivas de colaboração: Que lições podemos tirar da pandemia da COVID-19 para o alinhamento das prioridades locais, nacionais, regionais e globais e para as estratégias para enfrentá-las? Por que os governos nacionais não cooperam para enfrentar as ameaças comuns? As perspectivas de colaboração, de alinhamento de prioridades, também mudaram?

Professor Edler: Acho que isso também mudou. Todos agora falam sobre como a colaboração é importante para a tecnologia e para desenvolver a ciência e evitar uma próxima catástrofe. Mas quando a realidade se concretiza, como vemos com as experiências do Reino Unido e da Alemanha, a resposta imediata é escolher primeiro a segurança de nós mesmos. "Nós mesmos" é o Estado-nação; o quadro de referência para a solidariedade na sociedade parece ser o Estado-nação - se quisermos ou não; não estou fazendo aqui uma declaração normativa. E a Covid-19 demonstrou isso: nas primeiras quatro a seis semanas, não pude acreditar no que os países - e especialmente meu próprio país, a Alemanha - fizeram em termos de fechamento de fronteiras, impedindo que certos materiais fossem para países vizinhos como a França, tomando medidas que prejudicavam o espírito europeu! Meu ponto principal é que o que realmente conta é o Estado-nação, e isto não se aplica somente à Covid-19, mas também à estratégia industrial. O primeiro esboço da estratégia industrial do governo alemão, de dois anos atrás e depois fortemente revisado e melhorado, parecia ter sido esboçado na década de 1970, propondo, por exemplo, a criação de campeões nacionais de tecnologia, com aspectos europeus aparecendo apenas como um pensamento posterior... Portanto, as coisas já haviam mudado antes da Covid-19.

Dr. Gala: Em uma retrospectiva da pandemia, é possível ver como os países desenvolvidos entraram em pânico com os gargalos. O primeiro gargalo foi a máscara, depois os ventiladores de respiração e, finalmente, as vacinas. Quando chegou nesse ponto, a questão ficou escancarada, pois elas só foram desenvolvidas em razão de investimentos públicos. Na realidade, o desenvolvimento das vacinas de RNA se deveu ao financiamento da DARPA a um projeto no início dos anos 2000, buscando respostas a armas biológicas... A vacina de RNA saiu fundamentalmente por causa desse investimento. A produção na Europa também estava em uma situação preocupante, pois a cadeia de insumos produtivos europeia estava toda desordenada, e haviam perdido capacidade de envasamento. A cadeia logística de insumos e produção estava toda desordenada. Isso demonstra que a tecnologia foi essencial para a pandemia e retomou a consciência de soberania tecnológica.

O episódio da potencial "quebra" das patentes das vacinas é interessante. É importante destacar o paradoxo, porque foi dinheiro público americano que criou a vacina e depois caiu no colo das empresas privadas. Então é uma patente totalmente indevida, mesmo que faça sentido nos EUA - porque é dinheiro do contribuinte que foi parar no setor privado - mas é importante dizer que é uma patente criada a partir de dinheiro público.

De qualquer forma, quebrar a patente ajuda, mas é necessário deter capacidade produtiva para produzir a vacina, pois não é algo trivial. O Brasil tem a capacidade, na Fiocruz e no Butantan, o que faz com que a quebra de patentes ajude muito o Brasil, mas no final do dia, essa quebra ajuda só os países de renda média que já desenvolveram capacidades, no caso brasileiro, a partir de investimento público. A nossa capacidade de fazer vacinas decorre de dinheiro público. Para países pobres, a quebra de patente não quer dizer nada.

Dr. Proença: Certamente, a difusão digital se acelerou em razão da pandemia da Covid-19 e a centralidade da saúde pública se tornou incontestável. Entretanto, não acredito que haja mudanças radicais, e não estou vendo a Covid-19 produzindo um 'novo alinhamento global'. Eu acho que o verdadeiro *driver* poderá ser a questão das mudanças climáticas; esse é um direcionador potente e

ajudou a explicitar o partido democrata dos EUA como portador de uma proposta de capitalismo mais "saudável". Na pergunta há a menção a uma "falha em cooperar", e eu destaco que isso supõe que haveria cooperação antes, mas eu não vejo como uma falha porque eu não acho que "tentaram e não conseguiram", mas que, na realidade, nem "tentaram"! O *driver* que pode promover essa necessidade de colaboração será a mudança climática, fundamental para nossa época, porque os efeitos na agricultura são muito impressionantes, dentre outros impactos importantes, e podem também perturbar a inserção de diversos países, inclusive do Brasil, no mundo. Com relação à pandemia, os promotores de políticas industriais, tendo enfrentado restrições e obstáculos há mais de 20 anos, aproveitam a pandemia da Covid-19 para veicular ideias a favor desse posicionamento. A pandemia é uma oportunidade de reforçar o reenquadramento da discussão de política industrial midiaticamente, mas entendo que essa discussão já recomeçara antes da pandemia.

Pergunta 3.

Soberania tecnológica, a agenda dos ODS ("grandes desafios") e os acordos multilaterais: Quais são os riscos do ímpeto em direção à soberania tecnológica para a agenda global dos ODS? Quais são as perspectivas de acordos multilaterais nas áreas da economia digital (questões de segurança cibernética, privacidade on-line e poder econômico das grandes tecnologias) e do meio ambiente? Existem perspectivas de uma política global "orientada para a missão" para enfrentar os grandes desafios da sociedade, ou veremos políticas nacionais orientadas para a missão para alcançar a soberania tecnológica?

Professor Edler: Na área ambiental, houve um avanço muito promissor desde a Declaração de Lund¹ em 2009. Em muitos países, os ODS não são apenas rótulos, mas começaram a moldar o discurso e a abrir os olhos das pessoas e dos toma-

dores de decisão para a natureza global de todas estas questões de sustentabilidade. Mas, quando se trata de regulamentação relacionada a áreas consideradas críticas para o desenvolvimento econômico, a autonomia nacional e a garantia do estilo de vida das pessoas, penso que estas conversas e acordos em nível global se tornarão cada vez mais problemáticos. Haverá um descompasso entre o reconhecimento de que precisamos regular globalmente em determinadas áreas, por um lado, e este impulso para a soberania tecnológica e a concorrência (entre os EUA, a China e tal-

1. Em 2009, 350 pesquisadores, financiadores de pesquisa, executivos e políticos se reuniram por dois dias para discutir o desenvolvimento futuro da pesquisa europeia. Os participantes concordaram em um documento - a Declaração de Lund - que conclamava os Estados-Membros e as instituições europeias a priorizar suas pesquisas sobre os Grandes Desafios de nosso tempo, tais como as mudanças do clima ou demográficas, e a ir além de abordagens disciplinares rígidas, alinhando estratégias e instrumentos.

vez a Europa), por outro. Tudo isso é intrincado. Penso que é uma grande questão, especialmente porque estes marcos regulatórios não estão apenas regulando o comportamento econômico, mas também a forma como todos vivem juntos e utilizam a tecnologia. As considerações éticas, ambientais e sociais são muito diferentes, não apenas entre a Europa e a China, mas eu diria também entre a Europa e os EUA. Penso que é incrível que tenhamos reconhecido que precisamos fazer mais juntos, mas, ao mesmo tempo, fomos confrontados com este discurso geopolítico e protecionista que se acelerou devido à Covid-19.

E há uma questão importante, que ainda não é muito forte no debate alemão, mas que pode voltar mais forte em breve, que é: se aceitarmos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), e virmos os problemas climáticos como verdadeiramente globais, então devemos cooperar em uma escala global. Mas a questão é que, para chegar a soluções, temos que dizer a nós mesmos (os eleitores) que devemos mudar drasticamente nossos estilos de vida e mudar nossas prioridades. Não podemos fazer o mesmo que na década de 1960, quando mais era melhor. Então a questão que deve ser levantada, de uma perspectiva neorealista, é: as organizações internacionais e supranacionais podem ter autoridade para exigir dos cidadãos este tipo de ônus e mudanças de estilo de vida? Ou será que precisamos de uma legitimidade mais forte para este tipo de mudanças drásticas através do Estado-nação? Esta não é uma pergunta que eu faria há um ano, mas é algo que devo considerar agora. Porque sempre que a Europa vem com algo que limita a liberdade das pessoas para expressar seu estilo de vida, as reações são muito fortes - "Eu não quero que um burocrata europeu me diga como viver minha vida". Mas se vier do governo nacional, eleito, e houver um processo parlamentar, há um tipo diferente de legitimidade para estas medidas, que são absolutamente essenciais. Isso não significa que não precisamos de colaboração global - minha opinião não é uma visão neorealista/neoconservadora, mas esta questão de autoridade é algo que temos que levar a sério. A Covid-19 mostrou que o nível nacional parece ser o nível de solidariedade para grandes decisões, e se isso for verdade, talvez precisemos promover a cooperação internacional, mas muito mais através dos Estados nacionais do que de organizações globais. Não é isso que eu gostaria de ver, gostaria de ver democracias liberais capazes de se integrar, mas o problema mudou de alguma forma para outro

nível, e a Covid-19 mostra que o Estado continua forte. No entanto, precisamos de mais colaboração internacional através dos Estados-nação. Se você tivesse me perguntado há dois anos, eu teria dito que precisamos de muito mais autonomia e competência da Agência Internacional de Energia, da Organização Mundial da Saúde e de todas as agências da ONU, mas eu perdi a fé nisso.

Eu não favoreceria uma missão que visa criar soberania tecnológica. Uma missão é algo muito diferente e se trata de resolver criticamente os problemas. Portanto, a questão é: se quisermos trabalhar para essas missões, como isso entra em conflito com a ideia dos países sobre soberania tecnológica? Poder ter acesso à tecnologia de que precisamos é importante tanto para a economia como para o bem-estar, mas é também importante para mudar os sistemas sociotécnicos da maneira desejada. Digamos que você tenha políticas orientadas a missões para transformar os sistemas de energia ou de mobilidade. Para fazer todos os tipos de mudanças sistêmicas em um país, você precisa ter acesso a tecnologias críticas que você não possui. Até mesmo a Alemanha seria mais lenta se tivéssemos que nos basear apenas no que nós mesmos podemos fazer. Portanto, hoje é necessário pensar no acesso a tecnologias críticas não apenas para o bem-estar econômico, mas também para o tipo de missões que você deseja realizar. Em segundo lugar, algumas dessas missões fazem muito mais sentido se pegarmos nossos recursos e o fizermos juntos. E o único cenário para fazê-lo juntos é, naturalmente, enquadrar a soberania tecnológica nas dimensões europeias e definir missões em nível europeu. Não vejo nenhum tipo de missão em nível de organizações internacionais, talvez missões pequenas na AIE ou na OMS. Portanto, para nós, como europeus, é absolutamente crítico que definamos soberania tecnológica e missões em nível europeu. Porque gera confiança suficiente e abertura em termos de mercados internos. Na Europa, estas duas coisas poderiam funcionar bem em conjunto.

Dr. Gala: A área da regulação é interessante também do ponto de vista do desenvolvimento econômico. Existem barreiras subjetivas ao comércio; normas técnicas e padrões são maneiras disfarçadas de colocar barreiras. A China já escancarou, limitando muito a entrada de outros países no mercado de tecnologia chinês, que é extrema-

mente protecionista, e usa-se padrões definidos pelo governo. No final do dia, existe uma guerra por padrões, porque não se trata de descobrir qual é o melhor padrão, mas de descobrir qual é o melhor padrão para cada país, e cada um irá tentar impor o seu. É uma disputa comercial disfarçada e subjetiva. No mundo de plataformas digitais, o padrão tecnológico, de sistemas e de *softwares*, te dá um poder gigantesco de monopólio. Porque se você tem a plataforma, você tem poder sobre todos os acessórios [*plug-ins*] que se acoplam à ela. Outro exemplo é a rede de comunicação 5G e os padrões tecnológicos que foram usados nela: se você consegue impor o seu padrão, isso te dá um poder de monopólio enorme. E haverá uma “batalha” enorme entre as potências. Como isso se desdobrará em nível de acordos multilaterais é uma incógnita.

Dr. Proença: Eu tenho a impressão de que a discussão da mudança climática pode precipitar um tipo de colaboração e ser um bom driver para não entrarmos em uma retórica de Guerra Fria. Eu acredito que a mudança climática tenha mais potência do que a Covid-19 para propiciar um amplo esforço de cooperação global. Nesta esfera, o governo norte-americano teria um papel proeminente como líder político, mas do ponto de vista de liderança institucional, tanto no digital quanto no clima, eu diria que o Ocidente e seus próximos olham para a Europa como uma fonte de referências institucionais (de políticas e padrões). A China também acompanha as discussões institucionais do mundo desenvolvido. Acredito que poderá haver liderança política por Biden para montar um acordo com a Ásia – os Estados Unidos têm potencialmente essa capacidade de coordenação; entretanto, o conteúdo da regulação e as referências, eu acredito que virão da União Europeia, que me parece estar à frente desse debate.

Por outro lado, há uma dimensão geopolítica que talvez estivesse menos pronunciada há alguns anos, mas que hoje é proeminente por conta da maneira como a China tem se posicionado. Tanto a *Belt and Road Initiative*, quanto a *Digital Silk Road*, são visões de oportunidades para fazer a integração da Eurásia. As cadeias globais de valor se organizam de acordo com as vocações e espaços econômicos que os países conseguem ocupar. Há muitas armadilhas, mas a principal é um país ficar em um espaço em que ele já está porque ele se auto contenta com isso. A ideia de que

a China iria se conformar com um papel de *fast follower* criativo da época da “corrida da Rainha Vermelha”² não ficou de pé. Ela vai tentar ir para a fronteira; então, em um certo sentido, suas políticas industriais e tecnológicas são inovar e mover a fronteira.

A China tem a ideia de que um país deve ser soberano sobre a sua própria internet, ela insiste nisso e propõe que os países embarquem nessa perspectiva quando discute a *Digital Silk Road*. Essa é uma parte complicada do processo, porque como o Ocidente – que defende a internet aberta – irá chegar em um acordo com a China? Será que ela toparia uma espécie de ‘acordo multilateral’? Eu penso que aprovar uma “LGPD” [Lei Geral de Proteção de Dados] como a nossa na China seria difícil, pois eles lidam diferente com essa questão da privacidade, eles têm uma percepção mais coletivista e Estado-centrada, enquanto a do Ocidente é mais centrada no indivíduo e sua autonomia. Isso escapa à minha capacidade analítica, é uma questão complexa com C maiúsculo, que demanda, por exemplo, conhecimentos em História e Filosofia comparadas que não possuo. Eu, pessoalmente, acredito que valores iluministas são superiores e melhores para a humanidade, mas reconheço que este é um posicionamento ‘ideológico’ tipicamente ocidental.

Os ODS, por exemplo, foram construídos coletivamente por meio do debate, e têm a legitimidade da ONU, portanto, é razoável assumi-los como um discurso universal. Mas em *cybersecurity* é diferente. Eu acredito que a China gostaria de estar integrada em esfera mundial – como ela a princípio está em saúde – mas não vejo o país aceitando uma internet aberta. Se integrar renunciando à capacidade de “proteger” a China, como o Partido Comunista Chinês entende a questão..., eu não acredito. Se a *bigtech* americana fizer um grande acordo com a *bigtech* chinesa, apesar desta última estar muito mais próxima do governo do que esteve antes, talvez elas possam vir a operar articuladamente. Em termos de interesse próprio, eu acho que há uma possibilidade que elas pressionem seus estados nacionais aliados a fazer algum tipo de acordo, mas eu não vejo o PCC aceitando esse tipo de coisa. E os americanos

2. Alusão ao livro *Run of the Red Queen: Government, Innovation, Globalization, and Economic Growth in China* (Yale, 2011), de Dan Breznitz and Michael Murphree, que postula a tese de que a estratégia tecnológica chinesa era a de ser um seguidor-rápido dos desenvolvimentos tecnológicos estrangeiros, mas não um inovador de fronteira.

também têm sua política, menos explícita, mas obviamente também mantém e desenvolvem seu aparato de segurança, e procuram dar forma (*shape*) ao mundo, vide o caso de pressão sobre a Huawei. Eu acho que na saúde e na mudança climática poderemos alcançar referências comuns, mas em *cybersecurity*, acho muito difícil.

Pergunta 4.

Soberania tecnológica e países em desenvolvimento: Poderíamos pensar em dois tipos diferentes de soberania tecnoindustrial ou objetivos para enfrentar a crise global da cadeia de suprimentos: um é construir uma cadeia de valor industrial resiliente e o outro é ter soberania tecnológica. São estas soluções alternativas para a mesma questão? E qualquer país pode decidir qual alternativa escolher? Quais são as implicações para os países em desenvolvimento (o Brasil, em particular) deste novo impulso para a soberania tecnológica? Como os países em desenvolvimento devem se posicionar neste cenário de tensões geopolíticas sobre tecnologias e indústrias, como exemplificado pelo agravamento das relações China- EUA?

Professor Edler: Em nossa definição de soberania tecnológica, não dizemos que se trata de “ser capaz de fazê-lo você mesmo”, mas de garantir que tenhamos acesso às tecnologias. A questão, então, é: “podemos tornar nossas bem estabelecidas cadeias de valor internacionais resilientes também contra as ficções geopolíticas que veremos no futuro?”. Esse é o ponto principal. Você pode modelar todo tipo de resiliência nestas cadeias de valor, mas a disputa entre EUA e China pode significar que todas as cadeias de valor no futuro precisam decidir estar do lado dos EUA ou da China. Agora, não se trata apenas da economia, atualmente também temos questões normativas: trata-se também do que queremos fazer com as tecnologias, o que será permitido fazer. Concordo com a premissa da pergunta: “vamos tentar definir a soberania tecnológica, para que possamos ter certeza de que no futuro teremos resiliência nas cadeias de valor”. Essa deve ser a premissa.

Entretanto, a geopolítica parece avançar na direção contrária, e até que ponto podemos confiar no que agora pensamos ser uma cadeia de valor resiliente? Quero dizer, seis anos atrás, antes do

Brexit e de Trump, não teríamos estas discussões, seria uma discussão totalmente diferente. A confiança dos alemães, e eu diria dos europeus, nos Estados Unidos como parceiro confiável em todas estas cadeias de valor diminuiu. Mas, é claro, há tanto interesse mútuo nestas cadeias de valor interdependentes que não vejo rupturas repentinas em todas as tecnologias. No entanto, uma cadeia de valor global resiliente hoje pode não sê-lo em cinco anos por razões geopolíticas que talvez não possamos prever. Portanto, as pessoas estão nervosas com isso, há muita negligência e redundâncias, e é por isso que elas estão tentando trazê-la para a Europa. Tomemos o Brasil como um exemplo. Tenho certeza de que há muitas cadeias de valor onde o Brasil desempenha um papel crítico e você terá que decidir em algum momento de que lado você vai ficar. Permanecer neutro só é possível se você permanecer em baixa tecnologia, em *commodities*.

Na minha opinião, os países em desenvolvimento e os países da periferia da Europa devem ser muito conscientes e explícitos sobre seu papel nestas cadeias de valor globais, e estabelecer-se como

parceiros confiáveis nelas. Em algumas áreas, infelizmente, eles terão que tomar decisões sobre que tipo ou em que cadeia de valor querem ser integrados e que tipo de abertura para sua economia eles querem. E os EUA exercerão pressão sobre a América Latina, tenho certeza absoluta disso. Em termos de produção de commodities, ou, no caso de uma próxima pandemia, garantir acesso a produtos simples como máscaras, é algo que o Brasil pode fazer, que a Lituânia pode fazer, todos os países em desenvolvimento podem fazê-lo. Mas em termos de desenvolvimento de tecnologias para o futuro, esses países terão que jogar o jogo da soberania tecnológica.

Dr. Gala: O primeiro ponto é que neste cenário de conflito sino-americano o poder de barganha de países como o Brasil aumenta muito. Quando há uma tensão entre gigantes, é possível barganhar com um ou com outro, através de uma lógica de “leilão”: quem dá mais? Os EUA ou a China? Esse cenário abre a oportunidade de negociar vantagens. A Argentina tem usado esse espaço, por exemplo, pensando mais estrategicamente nesse mundo multipolar, ou talvez bipolar. Isso no plano da ação. No plano das narrativas, o discurso mudou muito. As políticas industriais estão em voga no FMI, o que é algo inesperado de uma instituição tradicionalmente neoliberal; há uma mudança de narrativa muito importante para os países fazerem o desenvolvimentismo militar outrora escondido. Porque os chineses colocaram os EUA em uma posição de cheque do ponto de vista de soberania tecnológica, os ocidentais rasgaram a fantasia e tiveram que fazer planos de políticas industriais para buscar a manutenção da fronteira tecnológica. A China fez um sistema GPS próprio, colocando 35 satélites em órbita na Terra com vários foguetes, e pousou uma sonda em Marte e na lua, ou seja, usando um paralelo histórico, é um momento sputnik. A nova disputa espacial trouxe a questão da política industrial às claras, pois a clareza e a intensidade da China impulsionaram os países ocidentais a se mobilizarem e retomarem a narrativa de política industrial. Vale lembrar que é uma narrativa inesperada, nos anos 1990, por exemplo, dizia-se no campo da economia que foram as políticas industriais que fizeram a América Latina permanecer subdesenvolvida. Agora, o mundo inteiro está investindo em políticas industriais. Isso abre um espaço de narrativas intelectual no Brasil.

Mas há duas questões: a primeira é a questão intelectual/científica e a outra é a questão de po-

der. Sabemos que, no final do dia, tanto o Banco Mundial quanto o FMI e a OMC são pautados por poder, por quem manda lá. A OMC está menos preocupada em discutir o livre-comércio, mas em manter o status quo porque quem manda nela são os países ricos. Veja como a China foi hábil na questão da OMC, usando-a como era melhor para ela. Eu sou muito pessimista em relação às mudanças dessas estruturas de poder, porque elas estão ali para manter o status quo e não promover a transformação estrutural ou facilitar o avanço tecnológico dos países emergentes e pobres, e ficará cada vez mais constrangedor para eles, ao fazer críticas ao neoliberalismo. Porque fica claro que eles defendem ideias de poder e não técnicas/científicas. Mas isto posto, é muito poder e muito dinheiro...

O que pode ser feito, através de um pensamento estratégico, é se usar das margens e brechas. Para aumentar a complexidade da nossa economia [brasileira] e se inserir nessa margem, eu gosto de usar a ideia do Hausmann e Hidalgo³ de vantagem comparativa adjacente, ou seja, algo que está próximo da sua vantagem comparativa. Pois é evidente que não vamos conseguir dominar tecnologias sobre as quais não temos nenhum know how. Mas há fronteiras do tipo: cadeia do óleo, gás, petróleo, indústria de defesa, saúde, agroindústria, entre outras, que poderíamos avançar muito. Bioeconomia com certeza também, assim como energias renováveis, já que temos capacidades desenvolvidas, então é uma fronteira muito promissora, mas precisamos de um governo que tenha visão de missão de desenvolvimento para desenvolver essas vantagens comparativas adjacentes.

Dr. Proença: Os países em desenvolvimento não são iguais, mas o fato em comum é que frente à tensão EUA-China todos terão que se posicionar. Eu acho que o Brasil tem uma particularidade. Temos que nos posicionar em um ambiente multipolar, mas temos tradição de fazer isso; desde o Barão do Rio Branco, pelo menos, sempre conversamos com os vários atores. Sempre conversamos com os EUA, com a Europa, com o

3. Ricardo Hausmann e César Hidalgo são pioneiros no desenvolvimento da abordagem da complexidade econômica. Ver: Hidalgo, C. A., & Hausmann, R. (2009). The building blocks of economic complexity. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 106(26), 10570–10575. <https://doi.org/10.1073/pnas.0900943106>

'terceiro mundo'; agora a China é uma potência e nosso principal parceiro comercial, temos que estabelecer uma identidade e um relacionamento próprios nesse contexto. Isso não é diferente do discurso do primeiro-ministro de Singapura, por exemplo. Haverá uma tendência no mundo de pender para um lado ou outro, mas seguiremos multilateralistas; não se deve renunciar à conversa e a negociações com qualquer dos 'lados'. Nós temos uma relação com a Europa enquanto América do Sul que é singular, pois é muito forte, que se vê fortemente ligada à Europa no mínimo culturalmente. Uma questão-exemplo é como vamos comprar o 5G da Huawei – que é mais barato e mais robusto – sem 'ofender' os norte-americanos? É do nosso interesse comprar deles. Mas os EUA seguem pressionando...Enfim, teremos que descobrir uma maneira de escapar dessa armadilha, pois interessa ao Brasil manter uma boa relação com a China – ilustrada por nossa participação no NDB [*New Development Bank*, banco de desenvolvimento dos BRICS], por exemplo.

Outro ponto importante é que, assumindo o resultado das pesquisas dos professores Afonso e Maria Tereza Fleury, haverá um esvaziamento de funções nobres de multinacionais estrangeiras em território brasileiro se elas acharem que não tem muito a ganhar, porque a digitalização habilita formas de gestão em que você não precisa deixar decisões de alto nível nas sedes locais. Só irão manter aqui funções de alto nível se: (1) forem desenvolver tecnologias e produtos específicos para um mercado relevante; e (2) se forem desenvolver estratégias de expansão específicas. É do interesse do Brasil acordar para o fato de que estamos na América do Sul, e que deveríamos dar uma real repensada no que significa a região para o Brasil, considerando mercado, integração, padrões de consumo não tão diferentes,

por exemplo. Eu tenho a impressão de que uma maior presença na América do Sul habilitaria o Brasil a ter um espaço econômico e social maior como referência, com diversos ganhos geopolíticos, e atrairia funções de alto nível de multinacionais estrangeiras, enquanto as multinacionais brasileiras poderiam desenvolver suas vocações na região, ao mesmo tempo que continuam exportando para outras regiões. Porque, aparentemente, a América do Sul não é objeto de atenção de muitos atores no mundo. Nesse sentido, penso que precisamos refletir sobre nosso papel nas relações regionais.

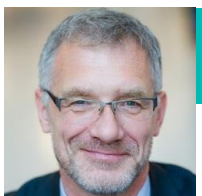
Quanto aos setores, o Brasil poderia encontrar caminhos desde onde já tem força; poderíamos expandir nossa cadeia agroindustrial para além das exportações tradicionais. Poderíamos desenvolver a agroecologia, que não precisaria de início grande escala, pois há um mercado diferenciado e mais afluyente para agroecologia; temos muitas oportunidades na chamada 'bioeconomia'; fitoterápicos, por exemplo. Em mineração e petróleo e gás temos oportunidades promissoras também, assim como em energias sustentáveis. No mundo digital, empresas nacionais relevantes cresceram e podem se expandir. O ponto não é uma 'soberania' insulada; temos que nos afirmar como um país autônomo, com a nossa própria agenda, e dar sentido positivo à existência e evolução do capitalismo brasileiro com base em forças que ele já tem, ampliando esse espaço socioeconômico e propiciando inovações no âmbito do que já temos e em suas fronteiras, no contexto da urgente ampla inclusão social que precisamos promover. Isso sugere que precisamos de políticas industriais, tecnológicas, de competitividade e de desenvolvimento próprias, em linha com o que os chineses, e, na verdade, todos os países relevantes, fazem atualmente.

Participantes



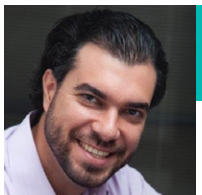
Dr. Adriano Proença

Professor Associado de Engenharia de Produção e da Inovação no Departamento de Engenharia Industrial da Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e membro do Conselho Científico do Instituto de Estudos Brasil-China (IBRACH). Organizador e autor do livro (em português) “Gestão da Inovação e Competitividade no Brasil: da teoria para prática” (Bookman, 2015).



Professor Jakob Edler

Diretor Executivo do Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research (Fraunhofer ISI, Alemanha) e Professor de Política e Estratégia de Inovação no Manchester Institute of Innovation Research (MIOIR, Reino Unido).



Dr. Paulo Gala

Professor Adjunto de Macroeconomia e Desenvolvimento Econômico na Fundação Getúlio Vargas em São Paulo (FGV-SP, Brasil) e autor do livro (em português) Complexidade Econômica: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações (Contraponto, 2017).

Conversas estruturadas

Crises do antropoceno, sustentabilidade, saúde global e a formação de consensos para políticas multilaterais

Organização:
Carlos R. S. Milani

Participantes

Professor Dr. Bertrand Badie

Bertrand Badie é Professor Emérito de Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade Sciences Po Paris. Ele é Diretor do Programa de Doutorado em Relações Internacionais do Instituto de Estudos Políticos de Paris (IEP). Ele foi Diretor do Center for International Peace Studies and Conflict Resolution da Rotary Foundation - Institut d'Études Politiques e Diretor de Publicações da Imprensa de Sciences Po (Imprensa Universitária). Ele foi membro do Comitê Executivo da Associação Francesa de Ciência Política, membro do Comitê Executivo da International Political Science Association (IPSA), e Presidente do Programa do 26º Congresso Mundial da IPSA.

Embaixador Rubens Ricupero

Conselheiro Emérito do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), Embaixador Ricupero exerceu os cargos de Ministro do Meio Ambiente e da Amazônia, bem como de Ministro da Fazenda (governo Itamar Franco). Entre 1995 e 2004, dirigiu como Secretário Geral, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em Genebra. Atualmente é Diretor da Faculdade Armando Álvares Penteado (FAAP), em São Paulo. Foi professor de História das Relações Diplomáticas do Brasil do Instituto Rio Branco e de Teoria das Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

Professor Dr. Thomas Diez

Thomas Diez é Professor de Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade de Tübingen. De 1997 a 2000, foi Research Fellow no Copenhagen Peace Research Institute e, posteriormente, de 2000 a 2009, Professor, Conferencista Sênior e depois Professor de Relações Internacionais e Chefe de Departamento na Universidade de Birmingham.

Professora Dra. Cristina Yumie Aoki Inoue

Cristina Yumie Aoki Inoue é Professora Associada do Environmental Governance and Politics chair group do Departamento de Geografia, Planejamento e Meio Ambiente (GPE) da Universidade de Radboud, Holanda, e pesquisadora sênior voluntária do Centro de Estudos Globais da Universidade de Brasília (UnB), Brasil.

Dra. Maria Cecília Oliveira

Maria Cecília Oliveira é líder de projetos para o grupo "Reconfigurações democráticas de transformações de sustentabilidade" no Institute for Advanced Sustainability Studies, Potsdam, Alemanha.

Dr. Christopher Kurt Kiessling

Bolsista de pós-doutorado do Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) co-financiado pela Universidade Católica de Córdoba. Coordenador do Bacharelado em Relações Internacionais (Universidade Blas Pascal). Professor de graduação e pós-graduação na Universidade Católica de Córdoba e na Universidad Blas Pascal.

Em 2021, além dos eventos e *policy papers*, no âmbito do projeto CEBRI-KAS também foram produzidas Conversas Estruturadas sobre quatro eixos temáticos. Essas Conversas Estruturadas são resultado de entrevistas com diferentes especialistas, que responderam a três ou quatro perguntas. As Conversas Estruturadas fornecem, portanto, análises de pesquisadores, diplomatas e representantes de organizações internacionais sobre as questões propostas, possibilitando ao leitor uma compreensão ampla e qualificada dos seguintes temas:

Realinhamentos e formulação da política externa: espaços nacionais e regionais e inserção global;

O comércio e as transformações na economia política internacional:

A inovação tecnológica e a economia digital;

Crises antropocênicas, sustentabilidade, saúde global e construção de consenso para políticas multilaterais.

Estas Conversas Estruturadas referem-se ao quarto eixo temático do projeto. As discussões estão centradas em reflexões fundamentais para compreender o momento atual de ruptura causado pela Covid-19 e sua relação com a crise climática. O objetivo foi obter a contribuição de especialistas de várias regiões sobre o impacto da crise pandêmica para a compreensão do Antropoceno e as possibilidades de respostas do atual sistema multilateral aos atuais desafios ambientais e sociais que vivenciamos. Além disso, os especialistas responderam perguntas sobre o papel de diferentes atores não governamentais na ação climática, e como os regionalismos podem se tornar arranjos favoráveis para a adoção de políticas conjuntas entre nações, tais como os Green Deals. Neste sentido, o eixo **“Crises antropocênicas, sustentabilidade, saúde global e construção de consenso para políticas multilaterais”**, coordenado pelo Professor Carlos R. S. Milani, procura apresentar as perspectivas dos entrevistados sobre as possibilidades do multilateralismo na era climática.

Sumário

- 133 Pergunta 1.** Quais seriam os principais aprendizados com a crise pandêmica da Covid-19 e como se relacionam com os desafios postos ao regime climático multilateral? Como ambas as crises (sanitária e climática) nos ajudam a entender o sentido político do Antropoceno como eixo norteador das políticas públicas nacionais e internacionais?
- 136 Pergunta 2.** Como o atual regime climático multilateral responde aos desafios postos pelo reconhecimento de que entramos nesta nova Era do Antropoceno? Haveria inovações, na sua opinião, necessárias para torná-lo mais efetivo em matéria de mitigação e adaptação?
- 138 Pergunta 3.** Com relação aos atores, ademais dos estados e das organizações internacionais, qual seria o papel dos mercados de carbono e de outras iniciativas tomadas pelos operadores económicos nacionais e transnacionais? Qual seria o papel das organizações da sociedade civil? E das Universidades, que tanto têm se adaptado a fim de dar seguimento a suas pesquisas e ao ensino não-presencial no Brasil e no mundo?
- 140 Pergunta 4.** Diante das dificuldades encontradas no âmbito do multilateralismo universal (Nações Unidas), como as diferentes regiões respondem aos desafios climáticos e sanitários? Que contribuições o regionalismo e suas experiências além do espaço europeu (na África, na América Central, na América do Sul, no Oriente Médio e na Ásia, por exemplo) poderiam trazer para a reflexão sobre possíveis cenários futuros (*Green new deals*, transições energéticas, transições ecológicas e sociais, etc.)? A opção regional seria uma alternativa viável para pensarmos como viver no Antropoceno diante da crise do multilateralismo universal?
- 143** Contribuições em formato de texto
- 148** Participantes

Pergunta 1.

Quais seriam os principais aprendizados com a crise pandêmica da Covid-19 e como se relacionam com os desafios postos ao regime climático multilateral? Como ambas as crises (sanitária e climática) nos ajudam a entender o sentido político do Antropoceno como eixo norteador das políticas públicas nacionais e internacionais?

Professor Dr. Bertrand Badie: A crise pandêmica é um passo muito importante em nosso processo de descoberta do novo mundo, principalmente por três razões. A primeira é que é a primeira vez na história mundial que todas, ou quase todas as pessoas, foram impactadas simultaneamente pela mesma ameaça. Se considerarmos isto através da história das Relações Internacionais, as ameaças estavam anteriormente impactando uma parte da população mundial, e de forma diferente de um país para outro. Esta mudança é uma característica muito importante, pois leva a uma encarnação real do que eu chamaria de “situação global”, na qual uma questão de segurança é comumente dirigida a todos os seres humanos do mundo. A segunda lição que temos que tirar da pandemia é que todas as ameaças globais, como por exemplo, aquelas à saúde, ao meio ambiente, à segurança alimentar e econômica, estão interligadas. Estamos em um mundo no qual uma ameaça está desencadeando outras ameaças. Estamos em um mundo sistêmico no qual todas as ameaças estão interagindo umas com as outras. Estamos nos movendo de um mundo monocausal para um mundo sistêmico. E a terceira, e provavelmente a maior lição que temos que tirar desta crise pandêmica, é que esta nova ameaça não é provocada por estrategistas nem por um inimigo, ou implica um jogo de soma zero, mas é produzida pelo sistema e está visando a dimensão humana do sistema. Este momento trágico da nossa história está mostrando algo muito importante: que a segurança não depende necessariamente da vontade de um parceiro hostil, pois a ameaça vem de todo o sistema.

Temos agora que reconsiderar o conceito de segurança, passando de uma percepção causal para uma percepção sistêmica. Isso é muito difícil para o cérebro humano, porque durante muitos séculos, os humanos consideraram as ameaças como necessariamente dependentes de uma

causa, com estrategistas manipulando esta causa. É muito difícil imaginar um regime de segurança sem um inimigo. O inimigo foi considerado como o verdadeiro ponto de partida do comportamento de defesa contra todas as ameaças. Agora temos que pensar em ameaças sem considerar qualquer disposição hostil.

Doutora Cecilia Oliveira: Apesar da agilidade científica que desenvolveu rapidamente uma vacina em resposta à Covid-19, a pandemia trouxe para o centro da política a linha tênue dos efeitos das desigualdades planetárias e a força da economia de mercado que pouco parou e muito se diversificou. Portanto, após quase 2 anos de pandemia, observamos que para as populações miseráveis e pobres do planeta, a situação se agravou, mas não se apartou do estado contínuo pré-pandemia de precarização do trabalho, violência, e debilitado acesso ao sistema de saúde. Muitos desses foram ou ainda são aqueles mais expostos à contaminação, compondo as estatísticas de vidas perdidas, quando não escamoteadas por seus respectivos governos. Por outro lado, aos profissionais liberais e à parcela da população voltada ao processo de normalização durante a pandemia, vimos a intensificação dos programas escolares e universitários virtualizados, jornadas de trabalho ampliadas pelo home office, o dia a dia normalizado pelas compras online e entretenimento on demand. Os monitoramentos e a codificação da vida atrelados ao mapeamento digital da pandemia tendem a intensificar controles, ou mesmo ampliar o poder das mídias sociais que também, por vezes, são chave na disseminação de autoritarismos.

Até o momento, pouco se decidiu sobre como auxiliar o contingente planetário de sobreviventes vacinados ou não da Covid 19, principalmente em

países do chamado Global South. Muitas dessas pessoas apenas terão acesso à vacinação num futuro por vir. Este contingente de pessoas dependerá da vontade e agilidade de seus governos em disputar, negociar e financiar junto a empresas privadas a compra de vacinas e demais insumos médicos como oxigênio, máscaras e álcool gel.

Apesar dos avanços tecnológicos celebrados por centros de saúde digital e de monitoramento, aprendemos que os verdadeiros números de mortes no planeta, de pessoas assoladas pela pandemia, provavelmente será algo que nunca descobriremos. Cifras ocultas de uma pandemia planetária.

Vejo que a administração e as consequências da pandemia se assemelham muito ao regime climático internacional: Prescrições globais aos governos baseadas no nexos ciência-política, expectativa de implementação nacionais, dificuldade em mensurar a violência e danos, que no caso da crise climática se evidencia pelos efeitos da concentração de terras, desastres ecológicos ou privação de necessidades básicas como acesso à água. Nesse sentido, o grande aprendizado da pandemia para mim é a relação no presente de duas variáveis: economia política e saúde. Este é o eixo que conecta a pandemia à crise climática, e também evidencia que tanto a crise sanitária como a crise climática operam no que nossa sociedade tenta hoje normalizar como saúde: seja do indivíduo como população ou do planeta Terra como mitigação de mudanças climáticas. Ambas operam pela racionalidade de como assegurar a saúde. A nova saúde que a crise sanitária e climática operam ainda se mostra seletiva, limitada por nacionalismos, e calcada em discrepâncias sociais. Apesar das agendas globais hoje se declararem planetárias e engajadas ao Antropoceno, nosso presente é contraditório, e um tanto refém do imaginário westfaliano que nos impede ainda de cruzar fronteiras de programáticas jurídicas políticas e epistemológicas.

Professor Dr. Thomas Diez: Uma das principais lições da pandemia da Covid-19 em termos de governança é que a securitização funciona se houver uma ameaça iminente crível, que a maioria das pessoas está disposta a fazer alterações significativas em seu estilo de vida e que tais mudanças são de fato possíveis, mesmo que venham a um custo significativo. Isto tem algumas implicações

interessantes, mas também perturbadoras, para a governança climática global. Por um lado, mostra que as pessoas nos países industrializados podem facilmente mudar algumas das rotinas a que se acostumaram e reduzir suas emissões de gases de efeito estufa. É possível trabalhar a partir de casa, pelo menos uma parte significativa do calendário de reuniões pode ser feita on-line, as férias podem ser tiradas mais perto de casa. Da mesma forma, é possível comer menos carne, usar mais transporte público ou comprar menos bens de consumo. Por outro lado, no entanto, as pessoas só parecem achar os processos de securitização confiáveis se a ameaça for imediata e os afetar diretamente. As imagens do momento mostram corpos empilhados nas ruas e ataques de pânico, e a maioria das pessoas parece estar disposta a fazer qualquer coisa para afastar a ameaça. A mudança climática, infelizmente, não é dessa natureza. Os efeitos das emissões de gases de efeito estufa são de longo prazo, complexos, desigualmente distribuídos e não contagiosos. Imagens de destruição por inundação, como apareceram na Alemanha no verão de 2021, não tiveram o mesmo efeito que as fotos de Bolonha ou Nova York na primavera de 2020: levaram a protestos de curto prazo e compaixão, mas não instilaram uma sensação a longo prazo de que todos estão sendo pessoalmente ameaçados. É difícil transportar a mensagem de que no Antropoceno, as pessoas estão criando os riscos que mais tarde podem assombrá-las - a maioria de nós parece pensar em horizontes de tempo muito curtos. Uma campanha mais concertada, com mais imagens que afetam nossas emoções e menos políticos minimizando o risco, pode ajudar a mudar ainda mais o discurso, assim como os slogans do Fridays for Future têm sido feitos. Mas a Covid-19 levou a políticas de emergência de formas que a mudança climática não foi capaz de fazer, o que me deixa bastante cético sobre as chances que temos de conseguir que mais pessoas mudem suas vidas. E há também um terceiro aspecto. As restrições da pandemia tiveram um enorme custo financeiro, mas também tiveram graves implicações sociais. As famílias, por exemplo, acharam muito mais difícil lidar com as restrições, e as crianças ficaram fora de suas escolas por muito tempo. Isto reforça a importância da justiça quando lidamos com a mudança climática. Entre os muitos princípios que têm sido sugeridos em termos de justiça climática, o "Princípio da Capacidade de Pagamento" (Ability to Pay Principle) me parece o mais defensável: aqueles que levam vidas luxuosas (e eu me contaria entre eles) devem

dar uma contribuição muito maior do que outros - e do que nós fazemos no momento. As Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), estabelecidas após o Acordo de Paris, devem ser submetidas a um exame muito mais rigoroso no caso dos países industrializados e, dentro desses países, uma infraestrutura ambientalmente correta deve ser financiada não por impostos fixos, mas pelo aumento dos impostos para o terço superior da pirâmide de renda.

Dr. Christopher Kurt Kiessling: Se abordarmos esta questão com esperança e otimismo, podemos reconhecer que a pandemia nos ensinou coletivamente que a agenda ambiental e climática mais ampla, bem como a agenda de saúde, estão estreitamente interligadas, e que ambas são indispensáveis para garantir o bem-estar humano. Entretanto, não tenho certeza de que tenhamos sido capazes de interiorizar estas lições e transformá-las em ação. Há evidências empíricas para argumentar que, após uma crise econômica onde as emissões de gases de efeito estufa são reduzidas, as recuperações subsequentes tendem a ser intensivas em carbono. Isto implica um cenário no qual as emissões futuras são mais elevadas em comparação com a situação anterior sem que o nível de produção ou atividade econômica seja necessariamente maior.

Estamos, portanto, numa encruzilhada sem um fim claro em vista entre uma repetição de um cenário passado, onde a recuperação pós-pandêmica é acompanhada por um desejo ego maníaco de querer mais, mais e mais (“catching up”, mais coisas, mais luxos, mais viagens, mais consumo) ou uma recuperação que coloca a economia no

caminho da recuperação, mais consumo) ou uma recuperação que coloca o bem-estar humano e a redução das desigualdades no centro da agenda, mesmo à custa de certas perdas e sacrifícios nos estilos de vida das elites do Norte e do Sul globais, bem como uma reconfiguração do modelo aspiracional mantido por grandes faixas da população mundial como o objetivo final do crescimento econômico.

Finalmente, os efeitos de curto e médio prazo da pandemia da COVID-19 nas negociações internacionais sobre o regime de mudanças climáticas merecem ser levados em consideração. A realização da COP 25 em Madri, em dezembro de 2019, devido à crise social e política no Chile, o adiamento da COP 26, inicialmente prevista para 2020 e que finalmente foi realizada em novembro de 2021, bem como as dificuldades para que a sociedade civil não europeia participasse desta cúpula, indicam um possível risco de enfraquecimento da natureza universalista do regime climático. Independentemente do resultado das negociações, se o epicentro das negociações climáticas de alto nível, assim como eventos paralelos, atividades acadêmicas, conferências, etc., se tornar o continente europeu, há sérios riscos de que o enquadramento político da agenda climática se torne desconectado das agendas políticas regionais e nacionais.

Portanto, é vital recuperar rapidamente uma dinâmica de negociação que não esteja geograficamente centrada na Europa, e que a partir da América Latina em particular, espaços regionais de debate e negociações sobre a mudança climática sejam sustentados e fortalecidos, envolvendo governos, bem como a sociedade civil, a academia, o setor empresarial, os sindicatos, a mídia, entre outros atores relevantes.

Pergunta 2.

Como o atual regime climático multilateral responde aos desafios postos pelo reconhecimento de que entramos nesta nova Era do Antropoceno? Haveria inovações, na sua opinião, necessárias para torná-lo mais efetivo em matéria de mitigação e adaptação?

Professor Dr. Bertrand Badie: Antes de tudo, não considero que exista um verdadeiro regime climático multilateral. Quanto à mudança climática, ainda estamos no primeiro passo - o passo da avaliação - fazendo perguntas como "Qual é a situação?", "Por que é necessário reagir e tomar decisões?", e "Quais são as principais metas?". Em suma, considera-se uma situação, um contexto, um projeto de ação e um alvo. Entretanto, o próprio conceito de regime internacional, que foi cunhado por Stephen Krasner, implica em normas. Contudo, no que diz respeito às questões climáticas, não atingimos o nível das normas: há algumas expectativas sobre elas, mas não há verdadeiras normas prescritivas que sejam compartilhadas por todos os Estados. Além das expectativas, precisamos de orientações prescritivas que são necessárias para intervir e desencadear uma mudança real no comportamento humano e nas políticas públicas nacionais. Em algumas das outras questões globais, poucas normas já foram estabelecidas, como é o caso da segurança sanitária e do Regulamento Sanitário Internacional (RSI) promulgado pela OMS. Se levarmos em conta a insegurança alimentar, há algumas normas que organizam ações para fornecer alimentos à população faminta. Considerando a mudança climática, o Acordo de Kyoto e as COPs - especialmente a famosa COP 21, da qual tanto nos orgulhamos na França - são apenas algumas expectativas e desejos para o futuro.

Estamos aqui colocando o dedo na questão principal que está em jogo. Se você quer reagir corretamente às ameaças climáticas, você tem que pagar no curto prazo e esperar benefícios no longo prazo. Isto é completamente o oposto da racionalidade política: vencer no curto prazo e pagar no longo prazo. É completamente impossível explicar aos eleitores que você tem que pagar agora para esperar benefícios para seus netos. O que precisamos então seria mudar a essência da racionalidade política, que é totalmente o oposto da expectativa do regime climático. Se você con-

siderar a segurança sanitária, parece mais fácil, porque quando as pessoas são ameaçadas por uma doença, como a COVID-19 neste momento, elas exigem uma reação imediata e de curto prazo, pois parece que estão em uma situação perigosa. Com relação ao clima é exatamente o oposto. Temos que abrir os olhos e considerar que até agora só tivemos sucesso ouvindo os problemas, fazendo uma avaliação da situação trágica, e tomando consciência do perigo. No entanto, a consciência do perigo não é suficiente. É por isso que tudo está desorganizado. Embora as pessoas tenham medo da COVID-19 e da insegurança sanitária, pelo menos parcialmente, não têm medo profundo da mudança climática. O nível de medo é muito baixo. Isso porque muito poucas pessoas no mundo sentiram na pele o risco da mudança climática. Se você não vive em Chernobyl, em Bhopal ou em Seveso, você não sabe o que isso significa e implica. Por causa disso, você não consente que o governo faça gastos para se proteger contra este perigo. A mudança climática será realmente contida se a racionalidade global se tornar claramente separada da racionalidade política trivial. Isto só é possível em uma situação de emergência, e receio que o conceito de emergência não seja devidamente compreendido, percebido e concebido quando a questão da mudança climática está em jogo. É por isso que a reação permanece puramente retórica. Quando você faz a promessa de mudança nos próximos vinte ou trinta anos, ela não tem sentido, porque os governantes mudarão nesse meio tempo e as promessas serão vãs e ociosas!

Dra. Maria Cecília Oliveira: Para mim, o regime climático e o conceito de Antropoceno nos mostram novas nuances de uma racionalidade conectada ao processo de institucionalização da ciência climática como política pública, e me interessa ver como estes operam e produzem respostas de governança e principalmente novas

áreas de conhecimento. Um dos pontos que me chama atenção, como pesquisadora das relações internacionais dentro dos estudos das mudanças climáticas, é como temos nas últimas décadas, desde a virada do século, inventado, utilizado e normalizado termos da ciência climática para práticas de governança do que é vivo no planeta Terra redimensionando o global para o planetário. A criação de várias áreas do conhecimento atuando nestas novas nuances, como o *Science, Technology & Society (STS)*, *Earth Governance Systems* ou *Environmental Humanities*, e até mesmo *Environmental History* tomam um novo lugar não apenas na academia mas também em organizações multilaterais. No caso do atual regime climático multilateral, é interessante observar que a criação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças climáticas (IPCC) em 1988, do UNFCCC em 1992 e do conceito Antropoceno, primeiro com o ecologista Eugene Stoermer nos anos 1980 e posteriormente com a popularização do termo pelo químico atmosférico Paul Crutzen em 2000, sinalizam a entrada das ciências dos sistemas terrestres no âmbito dos organismos internacionais e suas agendas planetárias. Entendo que a consolidação do regime climático e do Antropoceno (com seus defensores ou críticos) ressaltam hoje uma política da atmosfera que apesar de reconhecer os danos causados por nossos sistemas econômicos, tem normalizado nos processos governamentais os termos científicos para orientar e moldar a implementação das medidas climáticas e ambientais. Vemos isso na maior medida de mitigação planetária reconhecida pelo Tratado de Paris: o 1.5 C. Colocar um objetivo climático em graus Celsius, como o elemento diplomático-jurídico que conduzirá as relações entre todos países e demais agências implementadoras marca a dinâmica contemporânea entre ciência e política. Para mim, isto é uma resposta à novidade que é o planeta Terra como espaço da política, e o cuidado das populações e seus ambientes. O símbolo 1.5 C é visto internacionalmente desde camisetas, acampamentos de ativistas a recomendações oficiais. É hoje uma nova tecnologia governamental, baseada em um saber científico e que nos evidencia os efeitos de uma racionalidade do carbono em processo. Pensar nos fluxos tecnológicos, do conhecimento e governamentais do carbono é o atual foco de pesquisa que coordeno no *Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS)* ao analisar o governo do que chamo de territorialidades planetárias (como a Amazônia), seja em tempos democráticos ou autoritários, por uma ecopolítica (eg. Passetti, 2020).

Professor Dr. Thomas Diez: É claro que o regime atual é insuficiente. Mesmo nos cenários mais otimistas, as temperaturas devem aumentar mais de dois graus em comparação com os níveis pré-industriais se todas as promessas políticas atuais forem cumpridas. Infelizmente, todas as tentativas para chegar a um acordo sobre um regime mais rigoroso têm falhado até agora. Vivemos em um mundo organizado em Estados soberanos, e estes Estados (e de fato seus povos) sempre insistirão no direito de tomar decisões por conta própria. Esta é a própria natureza do que chamamos de uma sociedade internacional pluralista. Há apenas duas formas de sair disto: uma estrutura mais hierárquica, aproximando-se de um governo mundial, que tem seus próprios problemas, ou alguma forma de incentivar os Estados a chegarem a um acordo sobre metas mais rígidas e vinculativas e mais cooperação. O que possivelmente incentivaria os Estados a fazer isso? Um esforço colaborativo de grandes potências talvez - os EUA sob Biden, a noção de civilização ecológica da China e as ambições da UE de desempenhar o papel de uma potência normativa verde podem de fato tornar possível um tal esforço concertado nos próximos quatro anos. Caso contrário, temo que precisaríamos de desastres mais devastadores para levar os governos a agir, mas também para fazer com que as pessoas renunciem aos ganhos a curto prazo e pressionem os políticos a se engajar em políticas de mais longo prazo.

Dr. Christopher Kurt Kiessling: Infelizmente, o atual regime climático não está à altura dos desafios do Antropoceno. De modo geral, não acredito que haja reconhecimento a nível do Estado nacional das implicações políticas, sociais e econômicas do Antropoceno. Entretanto, é possível reconhecer alguns elementos que nos permitem qualificar o julgamento acima. Neste sentido, as inovações mais importantes derivam da natureza descentralizada da governança decorrente do Acordo de Paris, e das redes descentralizadas e multiníveis que foram construídas e não estão sendo utilizadas em todo o seu potencial.

Essas redes foram implantadas para tratar da ação climática tanto na mitigação quanto na adaptação, com resultados variáveis dependendo dos atores envolvidos, do contexto em que a ação climática ocorre, dos recursos e do financiamento disponíveis, entre outros.

Pergunta 3.

Com relação aos atores, ademais dos estados e das organizações internacionais, qual seria o papel dos mercados de carbono e de outras iniciativas tomadas pelos operadores económicos nacionais e transnacionais? Qual seria o papel das organizações da sociedade civil? E das Universidades, que tanto têm se adaptado a fim de dar seguimento a suas pesquisas e ao ensino não-presencial no Brasil e no mundo?

Professor Dr. Bertrand Badie: A principal diferença entre segurança nacional e segurança global é que a primeira está totalmente nas mãos do Estado, enquanto que a segurança global não pode estar exclusivamente nas mãos de um Estado ou de um governo. Isto é fácil de explicar: a segurança nacional depende essencialmente de recursos militares, ao passo que os exércitos estão totalmente nas mãos dos governos. A ameaça global, pelo contrário, depende em parte do comportamento social: um governo não é capaz de conter as ameaças globais - mudança climática, insegurança sanitária, etc. - somente pelos seus próprios meios. Ele pode participar da contenção, mas o principal atrativo deve ser feito pela sociedade civil, e por iniciativas sociais para mudar comportamentos sociais.

Infelizmente, observamos na França e no Brasil, como dois exemplos, uma pressão crescente proveniente do comportamento individual e da tentativa de diferenciar a liberdade individual da liberdade coletiva. A liberdade coletiva é essencial para conter as ameaças globais e adotar políticas que sejam capazes de lidar com elas e promover a solidariedade global. Neste momento, vemos nas ruas de Paris, São Paulo, Brasília, pessoas exigindo o direito individual de decidir por si mesmas o que fazer. Entretanto, um indivíduo não pode fazer nada diante deste risco, pois ele implica ações sociais voltadas para a segurança sanitária, vacinação global, mudança climática, modificando o comportamento coletivo no uso de novos tipos de energia.

Que tipo de ator ou organização é capaz de se encarregar desta transformação dos comportamentos sociais? Primeiro, vamos considerar as ONGs, esta forma moderna de ativismo, mobilizando as pessoas para novos alvos. Sem um papel ativo

das ONGs, não podemos alcançar nenhum resultado positivo. Mas, como você mencionou corretamente, existe outra mediação, que é a educação. A primeira prioridade seria treinar a nova geração para este novo comportamento social, que deve ser aprendido nas escolas, não apenas nas universidades. Quando mencionei que a segurança nacional estava no cérebro de todos os seres humanos, referi-me a um fato muito claro: eles aprenderam na escola todos os dias sobre ameaças como guerras e ameaças estrangeiras. Agora temos que ensinar outro tipo de segurança: não contendo um inimigo, mas dominando o sistema e nos adaptando a novos comportamentos sociais. Essa é uma nova pedagogia que deve ser inventada. Quando essas crianças se tornarem os novos governantes do mundo, elas poderão então promover outra visão e reconsiderar o que a segurança implica.

Dra. Maria Cecília Oliveira: Desde que comecei a pesquisar mudanças climáticas e fui pela primeira vez a uma Conferência das Partes me impressionou a descentralização do tema por uma infinidade de agentes, que passam desde espectros mais formais como as delegações de governos nacionais e organizações internacionais até grupos com agendas específicas como cientistas, movimentos sociais, ONGs, empresas privadas. Desde a realização da COP 24 em Katowice, em 2018, a emergência dos movimentos juvenis ligados ao Fridays for Future, mostram como esta agenda convoca e dissemina inúmeras vertentes, mas também cria novos papéis que gerenciam de forma compartilhada as transformações da agenda climática. Por isso, acredito que hoje não apenas os mercados de carbono, mas uma série de outras iniciativas, reconfiguram mecanismos

de mitigação e adaptação, o que reafirma que a agenda climática opera por uma racionalidade própria, inserida numa recorrente ode à reforma do Estado e da economia. Apesar da tentativa de afirmar o engajamento climático como uma via alternativa, vemos muitas vezes sua captura por vias autoritárias que visam minar e disputar descobertas científicas sobre o aquecimento do planeta, ou reafirmações próprias de uma racionalidade neoliberal, de soluções baseadas em setores privatizados ou na ilusão do desaparecimento da relação entre governante e governados. Como todos estes novos atores que compartilham a gestão da política do clima vão criar rupturas e resistências, será certamente algo que pesquisadores, universidades e ativistas terão de inventar, não como inovação, mas como recusa de continuidades presentes e governamentais que pautam a natureza como novo negócio, ou mercado do futuro. Seja ele verde ou não.

Dr. Christopher Kurt Kiessling: A participação de empresas, organizações da sociedade civil, acadêmicos, membros de povos indígenas, entre outros, não é necessariamente um elemento novo na governança da mudança climática em nível internacional, pois desde a primeira Conferência das Partes (COP), em 1995, houve mais ou menos instâncias institucionalizadas de participação de atores não estatais. Este envolvimento de atores não estatais vem crescendo, atingindo um pico na COP 15 em 2009 em Copenhague, o que marcou uma transformação na governança global da mudança climática.

Dois elementos convergiram nesta COP que foram decisivos para entender a estrutura de participação ampliada e o papel dos atores não-estatais nos dias de hoje. Em primeiro lugar, o

crescimento sustentado da participação de atores não estatais em Copenhague superou as expectativas da organização e resultou na exclusão de muitos ativistas da sociedade civil da participação nas negociações. Após este evento e a incapacidade dos principais atores estatais de liderar um processo em direção a um novo acordo para substituir o Protocolo de Kyoto, consolidou-se um processo de mobilização social no qual organizações da sociedade civil, movimentos sociais e alguns atores acadêmicos começaram a organizar contra cúpulas, como a Conferência Mundial dos Povos sobre Mudança Climática e Direitos da Mãe Terra, organizada em 2010 na Bolívia.

Neste contexto, o Acordo de Paris de 2015 representa uma institucionalização da participação de atores não estatais, bem como uma espécie de nacionalização da política climática, na medida em que a lógica de negociação decorrente de Paris é principalmente de baixo para cima.

Assim, no âmbito da governança resultante de Paris, o papel dos atores não estatais é duplo: por um lado, eles continuam seu papel tradicional de pressionar os governos nas negociações (embora a atual pandemia tenha dificultado o exercício desse papel), bem como na arena doméstica para pressionar por um maior compromisso com a ação climática. Por outro lado, empresas, universidades, organizações não governamentais e outros atores não estatais são, e espera-se que sejam, protagonistas em medidas de mitigação e adaptação através de uma ação coordenada em rede, como observado na resposta à pergunta anterior. Assim, um elemento-chave que caracteriza a governança decorrente do Acordo de Paris é o envolvimento necessário de atores não estatais para atingir o objetivo de evitar um aumento de temperatura de mais de 2 graus Celsius, idealmente 1,5.

Pergunta 4.

Diante das dificuldades encontradas no âmbito do multilateralismo universal (Nações Unidas), como as diferentes regiões respondem aos desafios climáticos e sanitários? Que contribuições o regionalismo e suas experiências além do espaço europeu (na África, na América Central, na América do Sul, no Oriente Médio e na Ásia, por exemplo) poderiam trazer para a reflexão sobre possíveis cenários futuros (*Green new deals*, transições energéticas, transições ecológicas e sociais, etc.)? A opção regional seria uma alternativa viável para pensarmos como viver no Antropoceno diante da crise do multilateralismo universal?

Professor Dr. Bertrand Badie: Esta pergunta pode ser um pouco pessimista sobre a ONU e otimista sobre as organizações regionais. É correto, nesse ponto, dizer que as organizações regionais são mais fáceis de serem desenvolvidas do que as organizações globais, por razões óbvias. Entretanto, se tivermos uma avaliação sobre a União Europeia (UE), que é considerada uma organização internacional eficaz, o resultado não é totalmente positivo. Mesmo na UE atualmente, as políticas públicas relativas à mudança climática são decididas em última instância por cada Estado-nação. Naturalmente, a UE é capaz de propor ativamente algumas orientações e elas são consideradas como um eixo principal para as políticas públicas nacionais. Mas se um Estado europeu não quiser seguir a orientação europeia, nada acontece. Se considerarmos, por exemplo, a Polônia ou a Hungria, e mesmo a Alemanha, eles têm muitas dificuldades para enfrentar a mudança climática e para conter o uso de energia fóssil. É por isso que nada de realmente positivo está acontecendo dentro da UE com relação à mudança climática. O problema não é regional ou global, o verdadeiro problema é o Estado e a mediação da soberania. Ou seja, um Estado dentro da UE ou da ONU tem a mesma visão e expectativa: manter sua própria soberania e preservar seus interesses nacionais.

Agora, se pensarmos na ONU, eu seria um pouco menos pessimista. Eu diria que, ao enfrentar esta questão, existem duas Nações Unidas: uma “positiva” e uma “negativa”. Se você considerar o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), tudo é conturbado. Quando as questões climáticas são discutidas dentro do CSNU - o que ocorre raramente, cerca de uma vez por ano - todos os delegados concordam em considerá-las

fora das competências do Conselho. Talvez você tenha ouvido falar desta frase pronunciada pelo delegado russo em 2019, no CSNU, durante um debate sobre a mudança climática: O Sr. Vasily Nebenzya disse que era “contraproducente” falar sobre a mudança climática para a segurança humana. Isso é inacreditável, e é a parte “negativa” da ONU: o conceito de segurança nunca foi revisitado pelo Conselho de Segurança da ONU desde 1945!

Por outro lado, temos que considerar o que Kofi Annan uma vez chamou de “multilateralismo social” - social multilateralism -, que de fato existe e é cada vez mais importante no atual sistema da ONU. Nesse sentido, a Organização Mundial da Saúde (OMS), por exemplo, é uma organização muito ativa e conseguiu erradicar a varíola na África e participar da nova política de distribuição de água. Se você considerar a UNICEF, ela desempenhou um papel muito importante na proteção das crianças em todo o mundo. Mas você está certo sobre o caso especial da mudança climática. A ONU não criou uma organização especializada sobre esta questão, e temos que debater sobre isso, mesmo sendo uma pergunta difícil: é necessário ou não criar uma nova instituição? É verdade que a intervenção da ONU sobre o clima é, dentre todas as questões relativas à segurança global, a menos bem desenvolvida. E isto não é uma questão regional ou global, mas diz respeito ao que mencionei em minhas últimas respostas: a mudança na ordem internacional só é possível sob a pressão de dois fatores - custo e medo. O mundo não sente medo suficiente da mudança climática, enquanto o custo da mudança neste campo é percebido como mais alto do que o custo do conservadorismo.

Dra. Maria Cecília Oliveira: A região que mais observo é a bacia Amazônica. Acabei de finalizar um documentário sobre o rio Amazonas e os direitos da natureza, comparando Equador, Peru, Colômbia e Brasil. Este projeto foi realizado durante a pandemia, o que afetou diretamente a estética do filme e o próprio envolvimento dos ativistas e especialistas entrevistados. Efeitos entre o climático e o sanitário. Se sobrepõe neste material os efeitos da pandemia, principalmente sobre povos indígenas e movimentos sociais, e os impactos socioecológicos do extrativismo. Apesar da existência de organizações como a COICA e uma infinidade de ONGs regionais e internacionais que atuam na Amazônia, é importante observar que muitas das lutas que até hoje resistem, o fazem por afirmar a defesa de suas características locais e de uma ética ligada à natureza.

Na primeira semana de outubro chegou a Berlim um grupo de zapatistas que resolveram, apesar da pandemia, viajar pela Europa em forma de protesto. Achei interessante que duas semanas anteriores tivemos também em Berlim uma marcha pelo clima organizada por iniciativas europeias. Apesar de seus organizadores a chamarem de strike (greve), naquele dia nada parou. Comparando os dois eventos na capital alemã, pouco se noticiou sobre os zapatistas e muito sobre a marcha. Os zapatistas não estão na Amazônia, mas desde os protestos antiglobalização na virada do milênio tomam sua luta local como tática, uma forma de desviar o olhar para uma região e animar lutas parecidas. Algo que vimos na história do século XX em acontecimentos como maio de 68, ou, no caso da Amazônia, mobilizações depois da morte de Chico Mendes. Por isso, ver o regionalismo como mero substituto do multilateralismo universal não seria uma saída. Ainda espero que algumas faíscas de lutas específicas, seja na África, Ásia ou América Latina, possam deslocar olhares, e a partir daí criarmos novas conexões e novas formas de viver no planeta.

Professor Dr. Thomas Diez: Precisamos que as regiões avancem porque é mais fácil (entretanto, difícil o suficiente) chegar a um acordo sobre políticas mais rigorosas em nível regional do que em nível global. A literatura discute há muito tempo a relevância dos clubes de vanguarda quando se trata de mudanças climáticas: grupos de estados que dão o exemplo e estão tão estreitamente interligados com outros que suas políticas “trans-

bordam” para outros atores. Sou, portanto, a favor do imposto da UE sobre a fronteira do carbono. Sim, é difícil de implementar e pode desviar os fluxos comerciais, mas se continuarmos debatendo possíveis obstáculos, nunca conseguiremos dar nenhum passo político decisivo, além disso eu diria que o mercado da UE é vital demais para que os produtores simplesmente vendam seus produtos em outro lugar. No entanto, o regionalismo não é uma panaceia. O destino do Protocolo de Kyoto demonstra que não é suficiente se alguns Estados avançarem, e que tais alianças também podem se desfazer rapidamente - embora provavelmente se esperasse que as organizações regionais fossem mais estáveis. Além disso, os clubes de vanguarda também podem se tornar rapidamente complacentes. Nesse sentido, os Estados-membros da UE, incluindo a Alemanha, fizeram muito pouco e muito tarde para expandir sua infraestrutura de energia renovável, melhorar as ligações de transporte público e eliminar gradualmente os motores de combustão.

Dr. Christopher Kurt Kiessling: As Relações Internacionais reconhecem a importância do regionalismo como uma nova escala da política internacional contemporânea, onde as regiões não são apenas o espaço em que as coisas acontecem, mas também atores cada vez mais importantes na política global. Portanto, a agenda climática não é uma exceção a esta tendência.

Desta forma, acredito que o regionalismo pode fazer contribuições extremamente significativas para a construção de uma governança inclusiva e eficaz diante da mudança climática. Atualmente, existem regiões que gozam de maior densidade regional do que outras na abordagem desta questão, sendo o exemplo clássico a União Europeia. No contexto do Sul Global, a União Africana sustenta um regionalismo com uma forte agenda climática, visível principalmente em sua coalizão nas negociações internacionais no âmbito do G77+China.

No caso da América Latina e da América do Sul, a região não conseguiu resolver esta questão a partir de uma plataforma regional. Dois grandes desafios estão surgindo como pré-requisitos para consolidar o regionalismo em questões climáticas na América Latina: primeiro, articular um denominador comum mais baixo nas negociações internacionais que permita a construção de uma

identidade negocial comum para sustentar certos valores e interesses regionais. Em segundo lugar, aumentar o volume de interações regionais sobre o tema por parte dos governos, da sociedade civil e do setor empresarial, combinando a construção do regionalismo com uma dimensão de construção de uma agenda regional baseada em processos de regionalização da agenda climática.

Neste sentido, o valor da proteção da biodiversidade, os serviços ecossistêmicos regionais, a diversidade cultural, assim como certos valores comuns como democracia, legalismo e a projeção internacional da região como zona de paz podem ser algumas das bases sobre as quais a construção de uma região em termos de mudança climática pode ser projetada.

Finalmente, a ideia de partidos políticos verdes, no final do século 20, de pensar globalmente e agir localmente pode precisar ser reconfigurada para dar lugar a uma governança em múltiplas escalas que integre o espaço regional como uma arena para a ação climática. A consolidação das regiões não seria apenas um problema de construção de uma ordem internacional no antropoceno, mas um problema de justiça. Diante de uma crise climática extremamente grave, consolidar o espaço regional sem abandonar outras escalas é vital para evitar que algumas regiões do mundo prosperem às custas do colapso de outras, em um esquema que encoraja novas dinâmicas coloniais.

Contribuições em formato de texto

Embaixador Rubens Ricupero

A pergunta encerra na verdade três indagações: A) quais as lições da crise da Covid- 19? B) como essas lições se relacionam com os desafios do regime climático? C) Como as crises sanitária e climática nos ajudam a entender o sentido político do Antropoceno?

A - Quais são os aprendizados ou as lições da pandemia?

A maioria dos comentários tende a dar ênfase à insuficiência indiscutível da resposta multilateral. Um exemplo eloquente se encontra no artigo do Professor Adam Tooze, *What if the Coronavirus Crisis is Just a Trial Run?* (New York Times, 1º setembro 2021, ensaio adaptado do livro *Shutdown: How Covid Shook the World Economy*).

Logo no início do ensaio, Tooze afirma que a lição mais óbvia da pandemia é a mais indigesta: *The world's decision makers have given us a staggering demonstration of their collective inability to grasp what it would actually mean to govern the deeply globalized and interconnected world they have created.*

Em sua opinião, a única área de efetiva coordenação ocorreu em moeda e finanças, graças à ação dos bancos centrais e ministérios de finanças dos países do G-20.

O julgamento me parece exagerado. Nos limites atuais de mandato e recursos, a atuação multilateral, em especial da OMS, foi razoável na disseminação de informações e na tentativa difícil de coordenação de políticas e busca de vacinas. Convém lembrar que, pelo ordenamento vigente, a OMS não possui mandato nem recursos para mais. Além disso, eu questiono sobre que governo agiu de modo decisivo desde o primeiro momento, quando o vírus nem estava identificado, nem se conhecia sua extraordinária velocidade de contágio? Que eu saiba, só Taiwan (cujo vice-presidente é epidemiologista) e, em grau, menor Singapura, Coréia do Sul, Hong Kong, todos escaudados por terem pago um alto preço de vidas nas pandemias da SARS (2002/2003) e da MERS

(2015). Portanto, é pouco razoável exigir da Organização um comportamento impecável desde o princípio da epidemia, tendo em vista que seu mandato se limita a monitorar, isto é, acompanhar e disseminar informações sobre as doenças.

Sendo assim, o principal ensinamento da pandemia foi e continua a ser a necessidade de avançar na governança global em matéria de ameaças epidêmicas, dotando essa governança do que ela carece atualmente: mandato específico à OMS ou a uma organização nova (como sugerem alguns), para detectar futuras epidemias e suprimi-las ainda no início, com poderes de inspeção independentes como os da Agência Internacional de Agência Atômica. Uma forma que se pode imaginar para superar as maiores resistências a uma atuação independente da vontade dos governos nacionais, seria criar um corpo de especialistas em pandemias para cooperar nas capitais dos países com as autoridades sanitárias locais. Para tanto, seria também necessário aumento substancial de recursos não- vinculados pelos doadores, corrigindo a tendência de doações à OMS com destinação previamente determinada pelos doadores, atores estatais ou não-governamentais como a Fundação Bill e Melinda Gates (segunda maior doadora após o governo dos Estados Unidos). Infelizmente, a exacerbação do nacionalismo das grandes potências têm levado à tentativa de instrumentalizar as organizações internacionais, colocando-as a serviço de interesses nacionais por meio do controle do financiamento. Isso se faz às vezes pelo corte de contribuição, pela ameaça ou suspensão de verbas, como fez recentemente o presidente Trump como “castigo” à OMS.

Ao julgar o papel do multilateralismo frente à pandemia (paralisação do Conselho de Segurança, ação modesta do G-20 no alívio de dívida, escassa cooperação no fornecimento de equipamentos e remédios), impõe-se distinguir o que é responsabilidade dos organismos internacionais do que resultou de decisões políticas dos atores nacionais. Na prática, é sabido que o essencial das medidas

de combate à doença se concentrou na esfera estritamente interna, com baixo nível de cooperação, mesmo no seio de entidades com aspirações supranacionais como a União Europeia. O “nacionalismo das vacinas”, antes o “nacionalismo dos respiradores” ou dos equipamentos de proteção, não é culpa da OMS. É a consequência inelutável de um sistema internacional ainda organizado na base de Estados soberanos, que, naturalmente, colocam o interesse nacional acima das ações cooperativas e globais. Foi essa atitude que marcou na pandemia a ação de quase todos os grandes centros de poder – EUA, China, Rússia – com posições mais matizadas da parte dos europeus. Os grandes se comportaram de acordo com a frase de estadista italiano da época da Grande Guerra, que definia o interesse nacional como “*il sacro egoísmo*”. Os resultados ficaram obviamente muito aquém do que poderia ter sido, mas isso ocorre em qualquer campo, não é particularidade da pandemia.

Convém lembrar que a Covid-19 foi a primeira pandemia verdadeiramente global em cem anos, desde a Gripe Espanhola de 1918. As epidemias registradas nesse intervalo de um século – gripe chinesa, gripe de Hong Kong, SARS, MERS, Ebola – foram contidas na região ou no continente de origem, alimentando uma perigosa complacência em relação à possibilidade de uma onda epidêmica de proporções planetárias. Levando em conta a falta de experiência geral e as limitações da OMS, creio que o balanço não é tão desfavorável como se tende a crer.

Nesse sentido, não se deve esquecer que o desempenho frente à pandemia deixou muito a desejar mesmo no âmbito de governos nacionais de capacidade de ação e recursos incomparavelmente superiores aos das organizações internacionais. A verdade é que país nenhum se saiu bem do desafio. Com o avanço da pandemia, até os que no início pareciam melhores que outros acabaram por cometer erros graves. Por outro lado, o desenvolvimento de várias vacinas em menos de um ano e o aperfeiçoamento da vacinação e dos métodos de tratamento refletiram uma curva de aprendizado acelerada e notável.

B - Como se relacionam a crise sanitária e a climática?

Embora a pandemia da Covid-19 e a mudança climática tenham em comum a característica de serem ambas globais, isto é, afetam o planeta como

um todo, sem exceção de países, elas se diferenciam em vários aspectos importantes. A fim de usar a diferenciação cara a Fernand Braudel e à escola historiográfica da revista *Annales*, na França, as epidemias ou pandemias constituem **eventos ou acontecimentos**, de duração limitada no tempo, em geral de 18 a 24 meses. Em contraste, a mudança climática ou o aquecimento global representam uma **tendência estrutural, profunda e de longo prazo**.

A primeira diferença se dá, portanto, na duração, no tempo. De maneira geral, os eventos, mesmo gravíssimos, podem provocar efeitos importantes, mas que tendem a se atenuar com o tempo. A Gripe Espanhola, por exemplo, foi terrível enquanto durou; uma ou duas décadas depois, estava em boa parte esquecida.

Ao contrário, as forças profundas, estruturais, de longo prazo (mudanças demográficas, climáticas, culturais e científicas, entre outras) são as responsáveis pelas grandes transformações históricas, demorando às vezes mais de um século para se completarem. Cedo ou tarde, a Covid-19 deixará de ser um problema maior. No entanto, nas próximas décadas, em 2050 ou 2100, as mudanças desencadeadas pelo aquecimento global continuarão a se fazer sentir, cada vez com intensidade maior.

Outra diferença é que as pandemias, assim como as guerras, produzem efeitos imediatos: mortes, destruição, paralisia econômica. Não há como deixar de enfrentar esses efeitos, pois eles são sensíveis e de curto prazo. Já no caso de tendências seculares como a mudança climática, os danos e prejuízos se manifestam apenas de modo gradual, progressiva, criando ilusões a respeito de sua gravidade ou inevitabilidade.

É mais fácil em tese desenvolver políticas públicas exigentes em alto custo humano e financeiro quando se trata de combater uma pandemia ou para repelir uma invasão militar do que para neutralizar a elevação do nível dos oceanos daqui a 50 ou 100 anos. Foi o que se viu na disposição dos governos de gastarem o que fosse necessário para enfrentar a Covid, deixando de lado preocupações com orçamentos ou aumento da dívida. Nada semelhante se verificou até hoje na luta contra o aquecimento global.

Os norte-americanos falam da importância de encontrar para resolver certos problemas o que

chamam de *moral equivalent of war*, isto é, de um fator capaz de gerar um esforço mobilizador comparável ao da guerra. Pois bem, a pandemia certamente revelou possuir essa equivalência, a mudança climática, não.

C - Como a pandemia e o aquecimento global ajudam a compreender o papel político do Antropoceno?

Ou melhor, por que dois fenômenos globais, ambos característicos da era do Antropoceno, provocam reações de políticas públicas tão diferentes?

As razões podem ser muitas, mas a principal tem a ver, como já apontado, com o caráter imediato das perdas e danos, aquilo que às vezes se descreve como o **perigo presente e imediato**. É possível por isso que os governos só se decidam a fazer o necessário em matéria de mudança climática no momento em que as perdas em vidas e destruição de habitats humanos atinjam dimensões incalculavelmente maiores do que hoje, tornando-se de fato insuportáveis. Outra questão é saber se, em tal momento, as mudanças serão ou não irreversíveis.

Existe também uma razão adicional para explicar por que, tanto na pandemia quanto no aquecimento global, os governos continuam a agir dentro de perspectiva nacional e não global. Ao se falar de fenômenos globais do Antropoceno, subentende-se que eles só podem ser efetivamente enfrentados de maneira planetária. Isso pode ser verdade em última análise, no sentido, por exemplo, que se a vacinação não for universal, cedo ou tarde surgirão mutações que afetarão até os que completaram a vacinação. Ou, no caso da mudança climática, como ela depende da atmosfera do planeta, nenhum país poderia resolver o desafio apenas dentro de suas fronteiras.

Na prática, entretanto, os governos podem ter a ilusão de que é mais fácil e praticável agir de modo nacional. No caso da Covid-19, os países mais avançados na vacinação já desfrutam de queda de casos e conseqüente volta às atividades normais que, ao menos por enquanto, parecem permitir uma situação satisfatória, mesmo na ausência de vacinas para a maioria mais pobre de grande parte da humanidade. Eticamente trata-se de posição indefensável. Na prática, é o que a maioria vem fazendo.

Pode-se argumentar que a abordagem nacional

seria mais viável no caso das crises sanitárias do que na mudança climática, que, por definição, depende da atmosfera e não comporta barreiras nacionais. Mesmo nessa área, não faltam, contudo, países situados em latitudes altas como o Canadá, a Rússia, a Suécia e a Noruega, que teriam ganhos com a ampliação da estação de produção agrícola. Ou que, por serem mais ricos em recursos financeiros e tecnológicos, podem se sentir mais capazes de realizar obras de adaptação que os protejam dos piores danos do aquecimento.

A longo prazo, o argumento pode se revelar ineficaz. Ele serve, no entanto, para demonstrar que a globalidade de um fenômeno do Antropoceno não implica necessariamente o abandono da ilusão da solução nacional, local ou regional, em detrimento da global e solidária.

D - Como o atual regime climático mundial responde aos desafios do Antropoceno?

De maneira visivelmente insuficiente. Transcorridos quase 30 anos da adoção no Rio de Janeiro da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança Climática e às vésperas da 26ª Reunião das Partes Contratantes da Convenção, ainda não se alcançou solução capaz de reduzir o risco de aquecimento global a níveis toleráveis. O atual regime climático terá de ser substancialmente reforçado caso se deseje evitar catástrofes ambientais nas próximas décadas.

E - Haveria inovações em matéria de mitigação e adaptação?

É claro que se pode imaginar iniciativas e políticas mais eficazes em matéria de mitigação, por exemplo, as chamadas soluções baseadas na natureza ou em adaptação. A fórmula dual mitigação/adaptação, adotada pelo IPCC e outras entidades, deverá, porém, cedo ou tarde, ser ampliada a fim de levar em conta modalidades hoje ainda muito controvertidas, tais como a retirada de dióxido de carbono da atmosfera em dimensões muito superiores ao que se vem fazendo até agora e soluções baseadas em geo-engenharia.

F - Papel de outros atores: mercados de carbono, entidades da sociedade civil, universidades, empresas?

Existe campo cada vez mais amplo para a ação coordenada de atores não-estatais tanto na cons-

cientização do problema quanto na formulação e execução de soluções. Nenhum desses atores poderá, no entanto, desempenhar papel substitutivo dos atores estatais, dos quais depende na verdade a possibilidade da existência das soluções efetivas. Veja-se o exemplo dos mercados de carbono, ou melhor ainda, de sua precondição, a necessidade de precificação adequada do carbono. Basta olhar para a dificuldade hoje insuperável de um ator nacional central como o governo dos Estados Unidos nessa área para compreender como as soluções definitivas terão de passar pelos estados.

G - Possibilidade de mecanismos e instituições regionais substituírem o multilateralismo universal das Nações Unidas na busca de solução?

Vejo aqui a mesma impossibilidade apontada na resposta ao quesito anterior. O papel do regionalismo pode se revelar importantíssimo como catalisador e impulsionador de soluções pioneiras, como exemplo e modelo a ser imitado. É o que hoje se verifica apenas em um caso, o da União Europeia, indiscutivelmente o ator mais avançado na adoção de políticas e fórmulas efetivas de

combate ao aquecimento global. Ainda assim, caso os demais grandes responsáveis pelas emissões não façam esforços comparáveis, a ação da UE por si só se mostrará insuficiente.

O multilateralismo das Nações Unidas é como o ator estatal: sem ele, por mais árduo que pareça obter consenso entre quase 200 entidades soberanas, não será possível superar o desafio. Aliás, o que explica a insuficiência do mecanismo é a relutância até agora dos atores estatais nacionais, sobretudo dos mais poderosos, em permitir que o mecanismo funcione efetivamente. É uma ilusão imaginar que a dificuldade maior provenha de defeitos do mecanismo ou do processo onusiano. Tem havido inúmeras tentativas de arranjos supostamente mais efetivos: G7, G8, G20, BRICS etc. Em nenhum desses arranjos se conseguiu resultados nitidamente melhores que na abordagem da ONU. **O problema é de substância, não de processo**, deriva da dificuldade inerente ao problema, dos sacrifícios indispensáveis a fim de encontrar formas de produção e consumo diversas das consagradas pela Revolução Industrial. Insistir em mudanças processuais é ilusão que levará a um beco sem saída.

Professora Dra. Cristina Yumie Aoki Inoue

Penso que a crise da pandemia da Covid-19 tem nos ensinado muitas lições em diferentes dimensões e escalas. Desde os desafios pessoais de perder entes queridos, distanciamento social e trabalho de casa até as consequências socioeconômicas do desemprego, aumento da pobreza, desigualdade e fome, esta pandemia tem nos mostrado que não podemos resolver nenhum problema sem a cooperação internacional e global entre diferentes atores. Por exemplo, as vacinas foram produzidas em um tempo recorde graças à cooperação entre cientistas. Entretanto, se ainda não estão disponíveis para todos, é em grande parte devido à falta de cooperação. Os acordos de cooperação global também poderiam ter impedido a propagação do vírus se houvesse procedimentos internacionais transparentes e claros de alerta e sanitários.

Esta pandemia também evidenciou que silo approaches não podem nos levar muito longe,

considerando que a causa raiz da pandemia de Covid-19 está relacionada à exploração da vida selvagem, ao desmatamento e aos sistemas alimentares, e que a vulnerabilidade de grandes grupos populacionais se deve às condições de saúde subjacentes relacionadas aos sistemas alimentares e aos sistemas de saúde pública desfavorecidos. Além disso, a crise socioeconômica global conjunta é uma consequência da falta de preparação para enfrentar esta pandemia, já prevista por muitos especialistas. Assim, se quisermos evitar outras pandemias, temos que pensar na relação entre economia, mudança climática, perda de biodiversidade, sistemas alimentares e saúde.

Além disso, a Covid-19 pode ser vista como a primeira manifestação global imediata do que significa viver no Antropoceno, e é provável que tenha implicações profundas na forma como entendemos a vida no planeta.

O Antropoceno pode ser concebido como a época geológica em que as sociedades humanas estão afetando profundamente os sistemas da Terra. Assim, não é mais possível (se alguma vez foi) separar natureza e sociedade, ou a esfera ambiental no sentido geo-biofísico da esfera social. Entretanto, a maioria das sociedades se organizou à parte da natureza. Os modos de produção, consumo, moradia, transporte, ciências e cultura têm funcionado como se o planeta fosse um sistema aberto. A modernidade foi construída como um tempo de domínio da humanidade sobre a natureza, e o planeta ou como uma fonte infinita de recursos ou como grandes sumidouros de resíduos sólidos, gasosos e líquidos.

Desde a profunda aceleração econômica de meados do século XX, a humanidade vem utilizando os recursos da Terra em um ritmo altamente acelerado, provocando a perda da biodiversidade e a extinção em massa de espécies, e produzindo cada vez mais resíduos, poluindo o solo, os corpos de água doce, o oceano e a atmosfera, alterando o sistema climático e outros geo-biofísicos, estando assim perto de afetar a estabilidade planetária de forma permanente. Tudo isso tem acontecido em um mundo profundamente desigual, onde a fome, a violência e a pobreza ainda fazem parte das vidas de seres humanos e não-humanos.

A humanidade está mudando a Terra. No entanto, a humanidade não é homogênea, e nem todos os grupos e sociedades são igualmente responsáveis, ou podem estar diretamente ligados aos motores das mudanças socioambientais globais. Assim, o Antropoceno é também um tempo de contradições, contestação e crise combinada. Como um todo, talvez, todos estejam sentindo as

mudanças. Entretanto, os pobres, os idosos, os povos indígenas, as mulheres e as pessoas com deficiência podem ter menos recursos para lidar com os impactos negativos da mudança climática, do desmatamento e da perda da biodiversidade do que os mais favorecidos. Além disso, as crianças e os jovens de hoje experimentarão ainda mais as consequências das mudanças ambientais globais no futuro. Políticos, empresários e consumidores estão tomando decisões hoje que terão consequências para as gerações futuras. Além disso, outras espécies de animais, plantas, microrganismos e ecossistemas estão à beira da destruição sem qualquer capacidade de defesa no processo. Neste sentido, o Antropoceno é também um tempo para pensar em termos de justiça planetária, ou seja, para considerar a justiça através do tempo, do espaço, das espécies, dos modos de vida e do conhecimento.

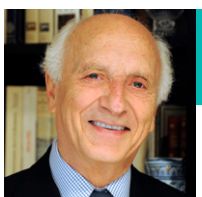
Politicamente, esta nova época deveria nos fazer repensar a política e as políticas públicas, pois agora é completamente evidente que os problemas mais relevantes e urgentes enfrentados pela humanidade e outros seres estão interligados e se estendem pelo espaço e pelo tempo. Todos os atores - organizações estatais e interestaduais, mercados, sociedades civis - devem participar na busca de soluções criativas e na construção de novos arranjos institucionais para superar os impasses das relações multilaterais e bilaterais. Nesse sentido, as universidades, organizações educacionais e de pesquisa têm um papel especial de fomentar um novo e inovador pensamento conceitual e teórico e de contribuir para antecipar desafios, apontando os limites e as possibilidades de soluções à frente e, sobretudo, para re-imaginar futuros.

Participantes



Professor Dr. Bertrand Badie

Bertrand Badie é Professor Emérito de Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade Sciences Po Paris. Ele é Diretor do Programa de Doutorado em Relações Internacionais do Instituto de Estudos Políticos de Paris (IEP). Ele foi Diretor do Center for International Peace Studies and Conflict Resolution da Rotary Foundation - Institut d'Etudes Politiques e Diretor de Publicações da Imprensa de Sciences Po (Imprensa Universitária). Ele foi membro do Comitê Executivo da Associação Francesa de Ciência Política, membro do Comitê Executivo da International Political Science Association (IPSA), e Presidente do Programa do 26º Congresso Mundial da IPSA. Bertrand Badie é membro do conselho consultivo de várias revistas, tais como a *European Review of International Studies* (Chairman), o *International Journal of Human Rights*, o *Journal of International Relations and Development*, o *Contemporary Politics*, o *Brazilian Journal of Strategy and International Relations*, o *Etudes Internationales*, e o *Indian Journal of Law and International Affairs*. É autor de vários livros, incluindo "The Sociology of the State" (Chicago University Press, 1980) com Pierre Birnbaum, "The Imported State" (Stanford University Press, 2000), e editor da "International Encyclopedia in Political Science" (Sage, 2011) e do "Handbook of political science" (Sage, 2020) com D. Berg-Schlosser e L. Morlino. Badie tem Graduação Avançada em História do Século XX (IEP), Doutorado em Ciência Política (IEP), mestrado em Ciência Política (IEP), graduação em Estudos Jurídicos (Universidade Paris 1) e Diploma com honras (IEP).



Embaixador Rubens Ricupero

Nascido em São Paulo (1º de março de 1937), foi diplomata de carreira, aposentando-se após ocupar a chefia das embaixadas do Brasil em Genebra, Washington e Roma. Exerceu os cargos de Ministro do Meio Ambiente e da Amazônia, bem como de Ministro da Fazenda (governo Itamar Franco), cabendo-lhe nessas últimas funções lançar a nova moeda brasileira, o real, em julho de 1994. Entre 1995 e 2004, por eleição da Assembleia Geral das Nações Unidas, dirigiu como Secretário Geral a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em Genebra.

Atualmente é Diretor da Faculdade Armando Álvares Penteado (FAAP), em São Paulo. Foi professor de História das Relações Diplomáticas do Brasil do Instituto Rio Branco e de Teoria das Relações Internacionais da Universidade de Brasília. É autor de vários livros e ensaios sobre história diplomática, além de obras sobre relações internacionais, desenvolvimento econômico e comércio mundial. Seu último livro é *A diplomacia na construção do Brasil, 2017*, uma história das relações internacionais do Brasil desde a época colonial até o impeachment de Dilma Rousseff em 2016.



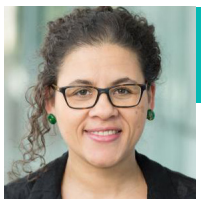
Professor Dr. Thomas Diez

Thomas Diez é Professor de Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade de Tübingen. Ele recebeu seu PhD da Universidade de Mannheim em 1999. De 1997 a 2000, foi Research Fellow no Copenhagen Peace Research Institute e, posteriormente, de 2000 a 2009, Professor, Conferencista Sênior e depois Professor de Relações Internacionais e Chefe de Departamento na Universidade de Birmingham. Ele ingressou em Tübingen em abril de 2009. Thomas também lecionou em Copenhague, Aarhus, Munique e Victoria (BC). Entre suas publicações estão “The Routledge Handbook on Critical European Studies” (co-editor, Routledge, 2021), “The EU and Global Climate Justice” (co-autor, Routledge, 2021); “The EU, Promoting Regional Integration, and Conflict Resolution” (co-editor, Palgrave 2017), “The Securitisation of Climate Change” (co-autor, Palgrave, 2016), “Key Concepts in International Relations” (co-autor, Sage 2011), “An Introduction to International Relations Theory: Perspectives and Themes” (co-autor, terceira edição Pearson 2010), “European Integration Theory” (co-editor, segunda edição Oxford UP 2009) e “Cyprus: A Conflict at the Crossroads” (co-editor, Manchester UP 2009). Em setembro de 2009, recebeu o Prêmio Anna Lindh por sua contribuição no campo de Estudos de Política Externa e de Segurança Europeia. Thomas foi Presidente da European International Studies Association (EISA) 2015-7..



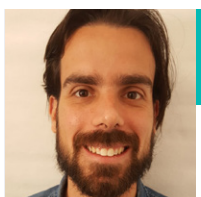
Professora Dra. Cristina Yumie Aoki

Cristina Yumie Aoki Inoue é Professora Associada do Environmental Governance and Politics chair group do Departamento de Geografia, Planejamento e Meio Ambiente (GPE) da Universidade de Radboud, Holanda, e pesquisadora sênior voluntária do Centro de Estudos Globais da Universidade de Brasília (UnB), Brasil. Ela foi Visiting Scholar do Programa Internacional das Dimensões Humanas das Mudanças Ambientais Globais (IHDP), Universidade das Nações Unidas (UNU), Bonn (2009), e Visiting Fellow da School of Global Environmental Sustainability, Colorado State University (2016-2017). Atualmente, ela é membro do Comitê de Direção Científica do Earth System Governance (ESG) research network e foi uma das principais coordenadoras do Plano de Ciência e Implementação do ESG. Ela foi Presidente do Programa (2017-2018) e Presidente (2018-2019) da International Studies Association 's Active Learning in International Affairs Section (ALIAS). Cristina é bacharel em Relações Internacionais (1991), mestre em Estudos de Desenvolvimento, Institute of Social Studies, Holanda (1994) e também mestre em Relações Internacionais, Universidade de Brasília (1995). Ela é PhD em Desenvolvimento Sustentável (Política e Gestão Ambiental), pela Universidade de Brasília (2003). Seus temas de pesquisa estão relacionados à política do planeta e ao Antropoceno, cooperação internacional para o desenvolvimento, Earth System Governance/Governança Ambiental Global na Amazônia, com foco em questões de biodiversidade, justiça epistêmica, socioambientalismo e redes de atores. No início de sua carreira, ela trabalhou na Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).



Dra. Maria Cecilia Oliveira

Maria Cecilia Oliveira é líder de projetos para o grupo Reconfigurações democráticas de transformações de sustentabilidade no Institute for Advanced Sustainability Studies, Potsdam, Alemanha. Ela é PhD em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, e foi bolsista Fulbright no Earth Institute, Columbia University, EUA. Sua tese “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Vida Segura e Governança Planetária” se concentrou sobre os efeitos dos ODM no Brasil e as novas conexões entre desenvolvimento e segurança. Suas principais áreas de estudo são mudanças climáticas, abordagens críticas à sustentabilidade, ciência ambiental, justiça social, organizações internacionais e desenvolvimento.



Dr. Christopher Kurt Kiessling

Bolsista de pós-doutorado do Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) co-financiado pela Universidade Católica de Córdoba. Coordenador do Bacharelado em Relações Internacionais (Universidade Blas Pascal). Professor de graduação e pós-graduação na Universidade Católica de Córdoba e na Universidad Blas Pascal.

Doutor em Ciências Sociais, Mestre em Desenvolvimento Humano e Especialista em Economia e Direito da Mudança Climática pela Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais (FLACSO Argentina). Ele também é formado em Relações Internacionais e em Ciência Política pela Universidade Católica de Córdoba.

Introduction

In 2020, CEBRI's project, in partnership with KAS, had the participation of distinguished Brazilian experts in the field of multilateralism, who analyzed the crisis of the international system and its implications for Brazil. Four areas for which multilateral regulation is of particular importance were investigated: politics and conflict resolution, trade, sustainability, and digital economy and innovation, with the purpose of mapping the crisis, its history and main causes, as well as its effects on Brazil.

In 2021, continuing the reflections of the previous year, CEBRI carried out the project "Global Political and Economic Realignments: Implications for Brazil" with experts such as **Maria Regina Soares de Lima** (Professor of the Institute of Social and Political Studies of the State University of Rio de Janeiro, IESP-UERJ), **Carlos Milani** (Deputy Director and Professor of the Institute of Social and Political Studies of the State University of Rio de Janeiro, IESP-UERJ), **Lia Valls Pereira** (Adjunct Professor of the Faculty of Economics and of the Graduate Program in International Relations of the State University of Rio de Janeiro, UERJ) and **Caetano Penna** (Senior Research Fellow in Global Sustainability Transitions at Utrecht University and Professor at the Institute of Economics of the Federal University of Rio de Janeiro, UFRJ).

This year, the project led a new debate on multilateralism, moving from discussing its crisis to reflecting on what may become the multilateralism of the 21st century. Our premise is that there are new facts to be analyzed: on the one hand, the US election and the fact that the US-China conflict has become a structuring element in international politics, with important externalities for other countries. On the other, this renewed interest in multilateralism as a policy: the Davos speeches by Chinese President, Xi Jinping, and German Chancellor, Angela Merkel, as well as the US return to international institutions and agreements, are examples of this renewed call for multilateralism.

However, despite this new call, there does not seem to be a unified vision on multilateralism among the main protagonists of the political debate. On the one hand, there is no way to dissolve the problems of the previous crisis. On the other, this indicates that the return to multilateralism does not seem to be a return to global politics, but rather, a revision of principles. Our interest in the 2021 project was therefore to study what are the characteristics of this new version of multilateralism.

Originally, multilateralism was based on the idea of the fundamental universality of principles, which created a wide range of specialized institutions, albeit with weak mandates. The system was based on an agreement between powers under the aegis of the hegemonic American power, and was embedded with an aggregating potential for countries outside the Atlantic pact. This duality was evidenced by the functioning of the Security Council and the UN General Assembly: on one side, five permanent members with the power to veto, and on the other, all other countries with the right to one vote.

The system generated a balance between national interests and the general rule, and was satisfactory for adherents not central to the hegemonic pact. Still, the revisionist tendency was always inherent in the system until the late 1980s, but it was contained within a regulatory paradigm.

The change in this scenario was caused by several factors. One is the rise of China and the loss of economic centrality of the American hegemonic pole, movements that have created a diversity of economic regimes that clash with the institutional regulations embedded in the system. A second factor is the new processes driving economic growth: the fragmentation of industrial production, the emergence of value chains, the centrality of innovation, and the advent of the digital economy.

A third factor is that globalization has changed the concept of center and periphery. China, previously in the periphery, became part of the center of global manufacturing production and the formation of new global value chains. As a consequence, there were changes in the configurations of political compositions within the United Nations (UN), such as fissures in the G77 and the hegemonic pole between Europe and the US. The collapse of global negotiations and the proliferation of regional, bilateral, and sectorial pacts, which we observed in the 1980s and 1990s, highlight this fragility of the system. There is also increased dissonance between the hegemonic country's foreign policy and multilateral policy (as in the case of the war in Iraq), which leads to a questioning of the universality of UN principles.

The Covid-19 pandemic accelerated the movements described above, with the explosion of fragilities and contradictions in the system. A new reading on globalization and questions about global value chains emerge, with the existence of national policies regarding health. In addition, there is the return of national interests policies, especially industrial policies. Currently, nationalist solutions that are contrary to the multilateral system are emerging, but, at the same time, there is evidence that without them, it would be impossible to deal with global public goods and ills, such as pandemics. We observe a call for multilateralism, but also a centrifugal flight from global politics, with the regulation of world processes being made at national and regional levels, with the incorporation of new players.

This new call for multilateralism is perceived differently among the participants. Three aspects seem to be of major importance: (i) the relationship between national sovereignty and global rules, and their need for revision; (ii) the diversification of the world system and the need for the multilateral system to be inclusive versus the idea that the system is too diverse, and that unity among like-minded countries is needed for global regulation to work; and (iii) the system based on national interests or values with like-minded players. As additional elements, there is the externality of the US-China conflict, with its reverberation for all countries; the form of competition - whether by primacy or by competitive coexistence; zero-sum aspects in the relationship between the two powers, especially in the military and innovation areas; and bipolarity contradicting the multilateral and multipolar universe.

However, despite the elements mentioned above about the US-China conflict, the entry of the Asian power into the global economy makes it impossible to dissociate and radically adhere to the two-pole policy: countries in Asia, Africa, Europe and Latin America seek to practice, within their limits, a policy of strategic independence. The search for exclusive alliances does not build inclusive multilateralism, and there is the risk that

21st century multilateralism will be limited to the administration of global public goods, on which the great powers may come to agree.

Finally, with respect to Brazil, a loss of its role as global protagonist is observed, intensified by the new characteristics of multilateralism mentioned above. The centrifugal flight from politics causes the regions to have great power. The South American region, however, has the lowest level of coordination, with institutions of little regulatory power. In addition, there are areas of clear leadership for Brazil and means of exercising it, such as sustainability, and areas of market power, such as the user market. Despite these advantages, the externality of the US-China conflict and the fragility of regional institutions conspire against Brazil's role as a player in this new multilateralism.

Anna Jaguaribe

CEBRI Trustee

Foreword

Multilateralism is a topic that should get all the attention nowadays. We live in an era in which humanity faces challenges of various configurations, ranging from issues related to technology and its immense positive impacts on societies, but also bringing as a provocation the need to deal with issues such as cyber terrorism, the responsible use of artificial intelligence and the consequences of fake news on democracies.

In the realm of sustainability, confronting climate change relates to the living conditions of future generations, and its effects are increasingly felt through extreme weather events. Moreover, the complex web of relationships established in international politics, in which actors articulate through various paths, makes international cooperation feasible. In this sense, it is important to comply with resources and systems in order to enable cooperation at various degrees, so as to develop relations between countries at the political, economic and human levels, and other areas of joint action.

Nowadays, unilateral action is not an option, and bilateral relations are often not sufficient to address issues of great complexity, which tend to demand responses that match the problems. Multilateralism stands out in this context, as it is a key element that enables the joint action of countries and institutions around situations that cannot be solved in isolation.

The Konrad Adenauer Foundation is very happy to participate, in partnership with the Brazilian Center for International Relations, in this project that aims to contribute to the debate on the theme of multilateralism. In 2021, this new publication offers us fresh and relevant contributions to the discussions. Under the title “Global Political and Economic Realignments: Implications for Brazil”, renowned experts analyze various perspectives on multilateralism in the 21st century. To accomplish this purpose, some of the main events presently taking place in the international stage are presented and investigated, highlighting the role of multilateralism as a political tool and in the scope of global governance.

The multilateralism of the 21st century is faced with a series of variables that must be confronted in order to determine the conditions for cooperation between countries and regions. From the rise of China and its relationship with the United States, the technological advances that generate profound impacts and demand regulation, to the confrontation of increasingly urgent climate challenges, as well as the necessary responses to the Covid-19 pandemic, these and many other issues are discussed in the chapters of this publication. This material represents a valuable contribution to the comprehension of a topic of utmost importance nowadays. We hope you enjoy it!

Anja Czymmeck

Director of the Konrad Adenauer Foundation in Brazil



Global Political
and Economic
Realignments
Implications
for Brazil

Power transition and hegemonic disputes between the US and China: Implications for the design of multilateral organizations

Maria Regina Soares de Lima
Carlos R. S. Milani

COLLECTION OF
POLICY PAPERS

1/4

Introduction

Focusing on political multilateralism and the security and development agendas, this policy paper analyzes two dimensions of the contemporary crisis of multilateralism: (1) the challenge of diversity stemming from China's and emerging powers' demands for a multilateralism that does not reflect only Western-based interests and worldviews; (2) the difficulty to build multilateral institutions in the context of a hegemonic dispute between the United States and China. The main argument is that the solutions to the contemporary crisis of multilateralism necessarily involve a political (and therefore peaceful) settlement of this dispute. The policy paper is organized around three sections: the first reviews the evolution of U.S. foreign policy from the end of the Cold War to the current Biden-Harris administration; the second deals with the Chinese experience in the field of universal multilateralism and in the construction of new Asian institutions; the third makes some final considerations, aiming to understand what possibilities are open to Brazil in this critical juncture of divergent interests and difficult consensus-building.

In 2020, during the project “Brazilian Foreign Policy and the Transitioning Global Order: Reorientations of Multilateralism”, coordinated by Anna Jaguaribe and implemented in the framework of the partnership between CEBRI and the Konrad Adenauer Foundation, the main conclusions of the debates and publications pointed to four aspects of the contemporary crisis of multilateralism¹. First of all, the idea that the institutional design of multilateral organizations is relevant in order to make them more effective and representative: the cases of the World Health Organization (WHO) in managing the Covid-19 pandemic crisis and the United Nations Security Council (UNSC) in managing humanitarian crises and civil or ethnic conflicts are emblematic illustrations of this relationship. Secondly, the fact that there is an endogenous dimension of the crisis of multilateralism that cannot be ignored and that concerns the re-emergence of nationalist, authoritarian and anti-democratic politics, including in the liberal West².

Thirdly, an exogenous dimension to this crisis, related to the challenge of the diversity of values, of worldviews and, consequently, of decision-making processes that involve different world powers. The demands of China and emerging powers for a multilateralism that does not reflect only the interests and conceptions of the West are well known. This important constituent element of the crisis of multilateralism results in questions that are frequently treated as alternatives to the real challenge: is regionalism as a way out an option? Would the proposals of some Western powers to make multilateralism more exclusive, less universal and more homogeneous (based on alliances of like-minded countries), even at the risk of making it oligarchic (as in the case of the G7+), be a real answer to this crisis³? How do the countries of the South (for example, the countries of the BRICS group) react to such proposals, and what role do they seek to play? Fourth, the geopolitical and structural dimensions of the crisis of multilateralism are highlighted, namely: the difficulty of building multilateral institutions

1. The project analyzed how the deterioration of the multilateral landscape and the changing conditions of globalization are altering the regulatory and political environment for Brazil's insertion in the global economy. Cf. <http://www.cebri.org/br/doc/118/politica-internacional-reorientacoes-do-multilateralismo>

2. Cf. Wendy Brown, *Nas Ruínas do Neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente*. São Paulo, Politeia, 2019.

3. Cf. Bertrand Badie, *La diplomatie de connivance. Les dérives oligarchiques du système international*. Paris, La Découverte, 2011.

in the midst of a hegemonic dispute between the United States and China.

This article fundamentally addresses the last two dimensions, focusing on political multilateralism and the security and development agendas, mainly because the Covid-19 pandemic crisis and the diagnosis of the Anthropocene lead us to relate the security and development dimensions in order to think new multilateral institutions and norms⁴. Our argument is that the ways out of the contemporary crisis of multilateralism necessarily go through the political (and therefore peaceful) confrontation of the hegemonic dispute between Washington and Beijing, but equally through the reform of existing multilateral institutions, or the creation of new ones, in light of the different interests and worldviews that exist in an international system in which different power poles coexist, but with difficulty.



The ways out of the contemporary crisis of multilateralism necessarily go through the political (and therefore peaceful) confrontation of the hegemonic dispute between Washington and Beijing.



To develop this argument, the article is structured in three sections. The first analyzes the evolution of U.S. foreign policy from the end of the Cold War to the current administration of Joe Biden and Kamala Harris. The second addresses the Chinese leadership and Beijing's experience in universal multilateralism and, more recently, in building new multilateral institutions on the Asian continent. The third and last section presents some final remarks, aiming at understanding the possibilities open to Brazil in this context of the crisis of multilateralism and the dispute between the United States and China.

4. On the concept of the Anthropocene and its implications for multilateralism, cf. <https://www.cebri.org/br/doc/227/conversas-estruturadas-iv-crisis-antropocenic-sustentabilidade-saude-global-e-construcao-de-consenso-para-politicas-multilaterais>

The U.S. and Multilateralism: From Unipolarity to Defining China as a Geopolitical Rival

At the end of the Cold War, the United States was in an extremely comfortable position. In terms of international security, the bipolar conflict of more than 40 years had ended peacefully with the collapse of the Union of Soviet Socialist Republics (USSR). Power asymmetries had become more acute, with the U.S. at the top of the international stratification and the Soviet Union on a downward trajectory, practicing a policy of accommodation, especially in relation to the reunification of Germany and the incorporation of its former allies into the Western alliance.

For part of the organic foreign policy intellectuals in the United States, the international liberal order, under Washington's hegemony, returned with vigor, either by the predominance of the "ideas that conquered the world - peace, democracy, and free-market"⁵, or by the stability and expansion of the liberal-legal framework built in the post-World War II period and that, from then on, was becoming more universal⁶. Another segment of these intellectuals, however, advocated a much more unstable scenario, given that the condition of unipolarity, inherited with the end of the Cold War, would tend to stimulate the emergence of "peer competitors" and the return to traditional power politics⁷.

Even though there are some differences with respect to the duration of the unipolar configuration, there is consensus among analysts that maintaining this unipolar order without competitors has been a common strategic objective of all rulers since the end of the Cold War. Conceptions of how to maintain an order without competitors have varied, however. Such variations have characterized the distinctive foreign policies of Democratic and Republican

governments, as will be indicated below.

With the Clinton Democratic administration's foreign policy of "enlargement and engagement," a variety of security organizations and economic institutions were created; others were enlarged with the adhesion of members of the former Soviet alliance. The goals were to institutionally include the new "market democracies" in the Western world and simultaneously push market reforms in Eastern Europe (the so-called "transition countries") and structural adjustment in Southern countries.

However, it would not be the expected competitors or some regional power that would threaten the liberal and Western order on the global level. It was the attack on the Twin Towers on September 11, 2001, that profoundly shook the hegemony of liberal belief. For the first time, the U.S. experienced an attack on its own territory; before that, the closest to an attack had been the Japanese bombing of Pearl Harbor and the subsequent U.S. entry into the Second World War. For a country that had become a global superpower, believing its territory to be impregnable and the threats far from its national space, located in Europe and Asia, the Middle East and the African continent, the attack on the Twin Towers redefined the perception of threats from the outside in.

This redefinition of the threats to its national integrity intensified the expected effects of unipolarity, namely, unilateralism in superpower behavior, whose performance was exemplified by George W. Bush's response to international terrorism and the invasion of Iraq in 2003. The

5. Michael Mandelbaum, *The Ideas that Conquered the World: Peace, Democracy, and Free Markets in the Twenty-first Century*. New York, Public Affairs, 2002.

6. G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton, Princeton University Press, 2001.

7. In general, in the realist theoretical field, the authors bet on the balancing of American power and the instability of a unipolar order. Cf. John J. Mearsheimer, Structural Realism. In: Tim Dunne et al. (eds), *International Relations Theories: discipline and diversity*. Oxford, Oxford University Press, 2013.

Bush doctrine was based on three components. The first was the strategy of “primacy,” implying a substantial increase in military spending, far exceeding a hypothetical spending limit, beyond which potential competitors would be discouraged from competing with Washington in the field of military and strategic investments⁸. Another component of the doctrine was offensive action and pre-emptive war, which violates international law and existing norms regarding the use of force, and recognizes the use of force only in cases of self-defense. The third vertex of the doctrine is unilateralism, placing the U.S. in an exceptional position and above international rules, treaties, alliances, and organizations. A paradigmatic example of the Bush administration’s unilateral action was to place itself above the UN by attacking Iraq without authorization from the Security Council⁹.

With the Democratic administration of Barack Obama, foreign policy began to soften the components of unilateral action, especially at the multilateral level, but with a new feature: the recognition of China as the U.S.’ main geopolitical rival. It was during Obama’s government that Xi Jinping became president of China, in 2013. Although China’s significant growth had already been occurring for at least two decades, with greater impetus after the 2008 crisis, with Xi Jinping, Chinese foreign policy has become much more assertive, abandoning the previous discreet political profile, given the rapid and spectacular change in its position in the world economy¹⁰. After the 2008 crisis, the dispute, which until then was centered on aspects of China’s economic and trade policy, takes on clearly geopolitical connotations, exemplified by the launch of the “Pivot to Asia” strategy, announced in 2010.

The basis of this strategy was the Transpacific Partnership, a kind of offer for multilateral economic cooperation built outside the World Trade Organization (WTO), involving countries contrary to the Chinese influence in the region, with two main objectives. On the one hand, to strengthen the Obama administration’s new

trade strategy, given the paralysis of WTO negotiations, based on the creation of plurilateral arrangements, in a proposal analogous to the one offered to the European continent, in the scope of the Transatlantic Partnership. The aim was, firstly, to establish new disciplines, beyond those agreed upon within the scope of the WTO, in agreements involving a more limited set of countries, which would then be disseminated to the other countries that, in order to obtain future advantages, would have to adhere to the new commercial disciplines. On the other hand, to create a hub of North American attraction in the Asian region, given the strong Chinese presence. In the public debate, the proposal obtained the endorsement of both parties, as well as of senior military security officials. In this endorsement, in addition to the commercial and economic benefits derived from it, there was a clear strategic security component, contained in the Partnership in the Asia Pacific region.

Donald Trump escalated the conflict with China, which gained more offensive bilateral components, even though he withdrew the U.S. from the Transpacific Partnership, which *in fine* was not ratified by Congress either. Trump has used bilateral and regional initiatives to the detriment of multilateral ones, and by favoring unilateral measures in trade, security and defense, he has further decisively weakened multilateralism. Based on the America First doctrine, trade negotiations were used as a tool of economic policy, aiming to recover jobs in the U.S. and reverse the trade deficit, as in the cases of the Nafta review and the trade war against China.

With Trump, unilateral measures have become common currency, as in the cases of the U.S. withdrawal from the Paris Agreement and the WHO, even affecting transatlantic relations. In the Middle East, the administration initiated the withdrawal of U.S. troops in Iraq and Afghanistan, pointing to a first indication of the failure of the occupation of those countries and thus opening space for Iran’s increased influence in the Middle East. He denounced or withdrew the U.S. from three international agreements, in the area of security: the nuclear agreement negotiated with Iran in 2015; the Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty, negotiated between the U.S. and the Soviet Union; and the Open Skies Treaty, signed in 2020. For Trump, international and multilateral norms did not operate to

8. For the intellectual elaboration of the primacy strategy, cf. John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, W. W. Norton & Company, 2001.

9. Cf. Maria Regina Soares de Lima, “A miopia de George W. Bush e a guerra contra o Iraque”, *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, número 20, janeiro/fevereiro/março, 2003, pp. 18-26.

10. In 2011, China was already the second largest global economy by estimated GDP value.

Washington's advantage. His foreign policy, as well as George Bush's, "fits the definition of the concept of primacy, which identifies no limits to power (...); its goal is to preserve and increase absolute and relative power while preventing the increase in power of peer competitors¹¹.

Joe Biden inherited this legacy on the multilateral front and in the relationship with China. It is still early for a more detailed analysis of this administration. However, one of his first foreign policy initiatives was to announce the return of the U.S. to the Paris Agreement and the renewal of the liberal belief in the value of the multilateral institutions that the U.S. itself created at the end of the Second World War. It seems unlikely, however, that relations with China will ever again be guided by the previous Clintonian approach, which believed that Beijing could be converted to the liberal West as it deepened its insertion into the globalized economy.

Some hints of the initiatives taken by the Biden administration suggest, on the contrary, that the definition of China as the main geopolitical rival of the United States is here to stay and has the endorsement of the country's political, economic, and military establishment. In this context, the Chinese containment approach becomes a structural element of American foreign policy, being incorporated into its Grand Strategy. Only by way of illustration, here are some initiatives that suggest this trajectory in the current Democratic administration.

On the domestic front, the new administration has presented its largest and most challenging economic stimulus plan, worth more than two trillion dollars, including infrastructure projects, construction of roads, ports and airports, promotion of environmentally sustainable technologies, stimulus to re-insertion in the job market, extension of unemployment insurance, resumption of the ObamaCare public health program, among other measures. Inspired by Roosevelt's New Deal, Biden's proposals involve restoring State coordination in economic, political and environmental projects, as well as taxing the corporate sector. In addition, there is a recognition that previous liberal measures have failed to achieve their goals and have increased

inequality in the country. The proposals still have to pass through Congress, but this social democratic turn in the U.S., similarly to post-war Europe, has a clear goal, namely to restore the previous affluence so that the country can appear as a real alternative to the attractiveness of the Chinese model, in which the State plays a central and decisive role.

On the foreign front, the failure of the occupation of Iraq and Afghanistan and the unequivocal demonstration of an avoidable tragedy - but that consumed countless human lives in the U.S. and invaded countries, while wasting billions of dollars - was consummated with the withdrawal of the last U.S. troops from Kabul, already under the Biden administration. This shameful episode buried once and for all the War on Terror strategy professed by all previous governments since 9/11, leading to the abandonment of the state-building project in territories recently conquered from rebel groups and terrorist factions. The shift in the U.S. international security strategy, with priority given to the geopolitical rivalry with China and, to a lesser extent, Russia, is situated in this historical period. As part of this change, one should mention the initiative to form the AUKUS alliance, with the participation of Australia, the United Kingdom and the United States, an Anglo-Saxon defense pact to contain China in the Indo-Pacific region.

11. Cf. Ângelo Raphael Mattos, "Um balanço da política externa de Donald Trump", OPEU, 30/05/2020, p. 75. Available in: <https://www.opeu.org.br/2020/05/30/um-balanco-da-politica-externa-de-donald-trump/>

China, the rise of a superpower and its multilateral engagement

Contemporary China presents multiple identities that, in foreign policy matters, can produce gains but also credibility challenges for Beijing. A superpower in the bilateral relationship with the U.S., a nuclear power and one of the 5 permanent members (P5) in the UNSC, a global player in trade negotiations, investment and innovation agreements, on the one hand, and developing country within the G-77+China, leader of the Global South, partner of the African continent in the Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC), on the other, the identities used diplomatically by Beijing serve distinct strategic objectives, but are potentially contradictory to each other.

Since 1949, China has profiled itself as a great power (in the Cold War and, since the 1970s, with a permanent seat in the UNSC) and has assumed secondary roles as a power contesting Soviet hegemony and denouncing U.S. imperialism, while maintaining its historical leadership in the Third World (and, today, in the Global South). Throughout its changes in identity, from the denial of its imperial past during the Cultural Revolution and the Mao era to the more recent diplomatic use of the long civilizational history, China has consistently held its foreign policy objectives around national security, unification (including in relation to the “rebel province” of Taiwan), increasing its relative power, prestige and influence, the need to strengthen its Asian leadership capacity (in the medium term) and to achieve global power status (in the long term)¹².

Since 1949, it can be said that China presents five striking phases in its foreign policy trajectory: (i) 1949-1959: alliance with the USSR (lean to one side policy); (ii) 1959-1969: conflicts in the relationship with the USSR and the war with India, leadership in the Third World and support for anti-colonial struggles in Africa, domestic priorities and Cultural Revolution; (iii) 1969-1979: diplomatic normalization with the U.S., with Kissinger’s visit in 1971, followed by Nixon’s visit in 1972, and foreign policy based on anti-hegemonism (of the

USSR and the U.S.); (iv) 1979-2013: reforms aimed at economic development and projection of China as a global economic power; (v) since 2013: Xi Jinping abandons Deng Xiao Ping’s low profile foreign policy and moves towards a superpower “grand strategy”¹³. In this policy paper, seeking to generate a parallel with the historical period studied in the previous section, we will analyze schematically only the administrations of Jiang Zemin (1993-2003), Hu Jintao (2003-2013) and the new Xi Jinping era (since 2013).

When the crisis in Tiananmen Square broke out in 1989, Gorbachev was on an official visit to China as part of the process of normalization of relations with the USSR. This was followed by China’s resumption of relations with Vietnam in 1991. Thus, when the Zemin years began, favorable winds were blowing in Beijing: learning from the risks of isolation caused by the Tiananmen crisis and the consequent resumption of cooperation programs with developing countries (especially African); a process of sustained economic development, with average annual growth rates around 10%; the return of Hong Kong (1997) and Macau (1999) to Chinese sovereignty; the first visit of a Chinese head of state to Japan (1998); and the launch of FOCAC (2000), in a clear demonstration of Jiang Zemin’s *going global* strategy. In terms of security, during Zemin’s presidency, Beijing increased its

12. Cf. King C Chen (ed.), *China and the Three Worlds. A foreign policy reader*. New York, M. E. Sharpe, 1979; Sebastian Harnisch, Sebastian Bersick&Jörn-Carsten Gootwald. *China International Roles*. New York, Routledge, 2016.

13. Cf. David Shambaugh, *China goes global. The partial power*. New York, Oxford University Press, 2013; Robert Ross & Jo Bekkevold (eds.). *China in the era of Xi Jinping. Domestic and foreign policy challenges*. Washington (D.C.), Georgetown University Press, 2016

participation in UN peacekeeping operations. In addition, in 1996, China fired three unarmed missiles near two of Taiwan's largest ports, in a clear game of reciprocal intimidation, since, weeks before the firing, Taiwan confirmed the holding of its first democratic presidential election. Despite the tensions around the "rebel province," in 1997, Jiang Zemin and Bill Clinton signed the agreement that became known as "constructive strategic partnership," confirming, as some authors point out, that since 1989 Chinese diplomacy has been pragmatic and utilitarian, maintaining relations with the United States as the cross-cutting pillar of its foreign policy¹⁴.

During the Jintao years, Beijing made significant progress in the process of diplomatically valuing the past and recovering Confucian "harmony" as the principle of Chinese ascension. In 2004, Hu Jintao launched the Confucius Institute's international cultural cooperation program, whose results and contradictions have been analyzed by many scholars around the world¹⁵. In 2008, Beijing hosted the Olympic Games, whose opening and closing ceremonies emblematically illustrated the quest for prestige and the attempt to project a positive international image of China. Along the same line, Shanghai hosted the 2010 World Exposition, with the participation of 189 countries and 50 international organizations. Personalities such as José Manuel Durão Barroso, then president of the European Commission, the French president, Nicolas Sarkozy, among others, attended its opening ceremony.

Peter Katzenstein referred to the concept of "sinicization" of the world to interpret the process of emergence or, as he prefers to say, the rebirth of China. The sinicization of the world, in Katzenstein's terms, is strongly related to the role of the Chinese State. Already under the presidency of Hu Jintao, one realizes that China's physical and demographic size, its economic growth rates, and the determination of the government (and the Chinese Communist Party) are important variables in promoting national unity and ambition to define the contours of world politics. Chinese civilization, inseparable from the State (yesterday, the Emperor; today, the

Party), corresponds to a complex context marked by historical and multiple traditions of Sinicization or, as Katzenstein also states, of a *Pax Sinica*, whose understanding presupposes recombining new and old patterns and components, but also analyzing power in all its dimensions:

"(...) the behavioral effects of power which are directly targeted and exercised in specific and observable ways are important but do not exhaust the full panoply of power. Equally important are the non-behavioral effects of power that are indirectly targeted and are exercised in diffuse and not readily observable ways. China's rise includes both the invisible and the non-behavioral dimensions of power. Recombination rather than rupture or return is China's likely future" (p. 2).¹⁶

In the strategic field, in 2008, the Defense White Paper presented China's strategic plan for national defense development for the first time, and laid out the basic mission of strategic missile troops and the specific tasks of its nuclear missile forces. In addition, basic data on national defense spending in the 30 years since the reform and opening, the size of the public security forces, and border defense were also released for the first time. Figure 1 (below) presents interesting comparative data on the war capabilities of China, the U.S. and other countries. On the geopolitical level, in 2009, the first BRICS Summit took place in Yekaterinburg, Russia. Within the BRICS, China found one of its initial platforms for power projection in multilateralism.

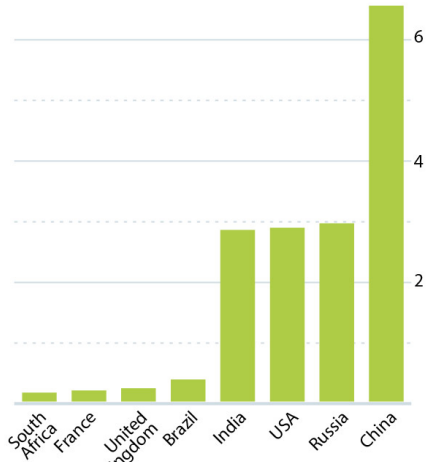
14. Cf. Henry Kissinger, *Sobre a China*. Rio de Janeiro, Objetiva, 2013; Kenneth Lieberthal & Wang Jisi, *Addressing U.S.-China Strategic Distrust*. Washington (D.C.), The John L. Thornton China Center at Brookings, 2012.

15. Cf. Falk Hortic, *Chinese public diplomacy. The rise of the Confucius Institute*. New York, Routledge, 2016; Marshall Sahlins, *Confucius institutes. Academic malware*. Chicago, Prickly Paradigm Press, 2015.

16. Cf. Peter J. Katzenstein (ed.), *Sinicization and the rise of China. Civilizational processes beyond East and West*. New York, Routledge, 2012.

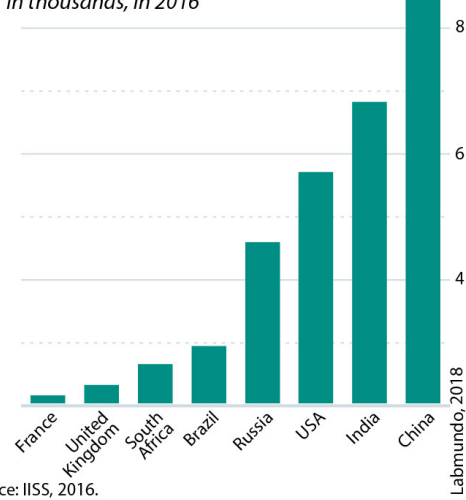
Figure 1: Warlike capacity

Total quantity of tanks, in thousands, in 2016



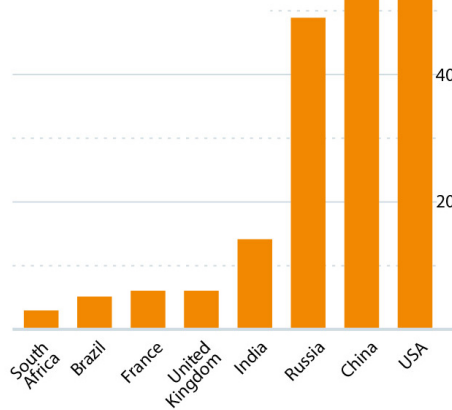
Source: IISS, 2016.

Total quantity of artillery pieces, in thousands, in 2016



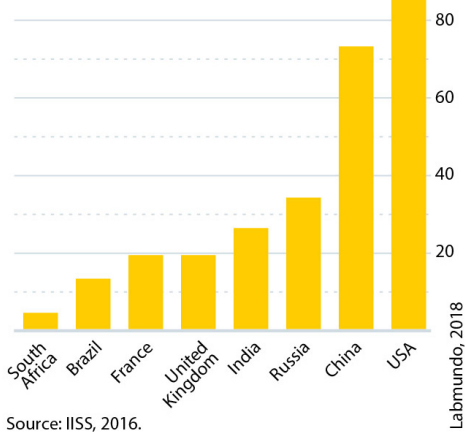
Source: IISS, 2016.

Total quantity of attack submarines, in 2016



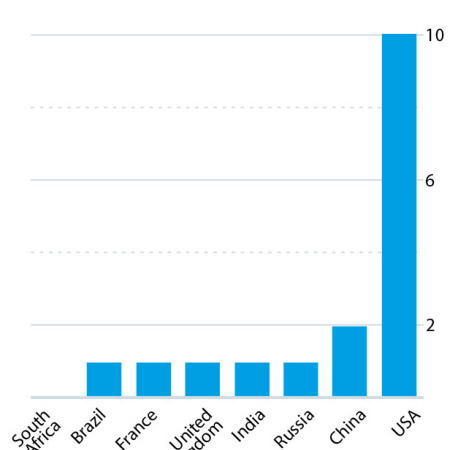
Source: IISS, 2016.

Total quantity of cruisers, frigates and destroyers, in 2016



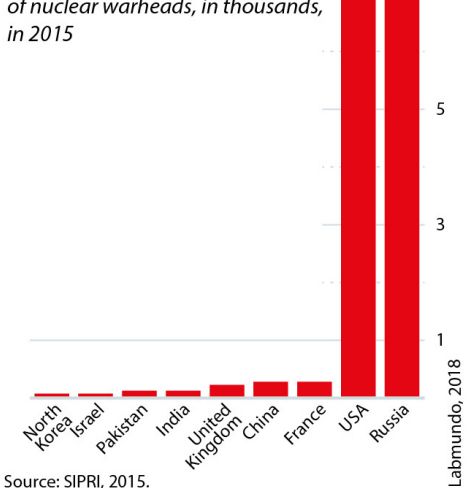
Source: IISS, 2016.

Total quantity of aircraft carriers, in 2016



Source: IISS, 2016.

Estimative of the total inventory of nuclear warheads, in thousands, in 2015



Source: SIPRI, 2015.

Since 2013, the Xi Jinping era has gradually deepened, quantitatively and qualitatively, this process of China's socialization in global and regional multilateral spaces, but also of recombination in new experiences of cooperation and integration, in the economic, strategic, political, and cultural fields. The Chinese conceptions of international relations have been built as a true "Chinese school" of international thought, gathering names such as Yan Xuetong (Tsinghua University), Zhao Tiangyang (Chinese Academy of Social Sciences), or even Qin Yaquing (China Foreign Affairs University). From a material point of view, it would be impossible, in this policy paper, to analyze all the initiatives that, since 2013, Xi Jinping's presidency has presented to the world as part of its "grand strategy" to achieve what he defined as the "Chinese Dream", based on the need to achieve stability in China-US relations ("new model of major-power relations", according to Xi Jinping), on the existence of a sphere of influence of China in the region and in the world, and on the preservation of Beijing's central interests, including the maintenance of the regime domestically¹⁷.

Because of its scope and ambition, we have decided to stick to a schematic presentation of the One Belt, One Road Initiative (OBOR), trying to situate it in the context of the aforementioned *sinicization* of the world. Launched in September 2013 (Silk Road Economic Belt) by Xi Jinping in Kazakhstan, and complemented in November 2014 in Indonesia (21st Century Maritime Silk Road), OBOR aims to transform China into the world's development engine and guarantee the country access to natural resources and markets for its economic development. Domestically, it seeks to give the regime legitimacy based on performance (through elements such as economic growth, prosperity for the Chinese people, and overcoming the middle-income country trap), associating all Chinese with big nationalist flags, but also defining a grand strategy in foreign policy. Another instrumental banner for Xi Jinping has been the fight against corruption, which has also allowed him to ward off internal rivals and competitors.

OBOR includes several financial tools, such as the New Silk Road Fund, the China Development Bank, and the Eximbank of China, among others. It was originally organized into six corridors: China-Mongolia-Russia, New Eurasia Land Bridge, China-Central and West Asia, China-Indochina, China-Pakistan, BCIM (Bangladesh, China, India and Myanmar) and the Maritime Route. In 2018, OBOR was expanded to the Arctic (Polar Silk Road). Very importantly, in addition to being crucial to the Chinese economy (for the possibility of market access, trade integration, and access to strategic and energy resources), OBOR is also key to the internationalization of the renminbi. Strategically, it is also a response to the U.S. New Silk Road launched by Hillary Clinton in July 2011 in Chennai, India, but also a reaction to Barack Obama's Transpacific initiative. OBOR is a broad diplomatic platform for Beijing, building on previous experiences of South-South cooperation.

Recombining the ancestry of various civilizations (such as Persian, Chinese, and Greco-Roman), which have interchanged much in this geography, and associating this past with a common history of domination and oppression by the West, OBOR has organized Chinese diplomacy by emphasizing the power of seduction ahead of military might, but mainly by "packaging" a nationalist ideology into global interpretative frameworks. In short, China seeks to construct an abstract and metaphorical notion of the "Silk Road" (associated with the Confucius Institutes, the Xinhua news agency project, and China Central Television - CCTV) as a global narrative of a true project of world hegemony, and places OBOR also as a platform for exporting Chinese cultural goods. However, OBOR also denotes a tactical shift in the Chinese grand strategy from bilateral to multilateral, in a context where the U.S., then under Donald Trump, was denouncing "globalism" and advocating economic nationalism. Combining to the geopolitical dimension a set of economic initiatives (such as the Asian Infrastructure Investment Bank - AIIB and the New Development Bank - NDB, also called the BRICS Bank), OBOR can also be read as an attempt to materialize the defense of the discourse widely spread in the region that Asian affairs should be led by Asians¹⁸.

17. Cf. Suisheng Zhao, The China Model: can it replace the Western model of modernization?, *Journal of Contemporary China*, 19(65), 419-436, 2010; Zhao Kejin & Gao Xin, *Pursuing the Chinese Dream, Institutional Changes of Chinese Diplomacy under President Xi Jinping*, *China Quarterly of International Strategic Studies*, 1(1), 35-57, 2015.

18. Cf. Mingjiang Li, Rising from Within: China's Search for a Multilateral World and Its Implications for Sino-US Relations, *Global Governance*, 17 (2011), 331-351.

Nonetheless, and this must be kept in mind, there is a risk of “strategic overstretch”, but at the same time OBOR allows to give an international dimension to a previous domestic initiative (‘Go West’, very important for Xinjiang). However, in China’s strategic environment, there are more than a few conflicts with Japan, with its neighbors in the South China Sea (mainly the Philippines and Vietnam) and with India (Kashmir). India, for example, refuses to participate in OBOR, mainly because of China’s massive infrastructure investments in Pakistan (among others in the port of Gwadar). One of

the most relevant strategic reactions to OBOR is the configuration of the Quadrilateral Security Dialogue (U.S., India, Japan, and Australia) in November 2017. Interestingly, there are several African countries integrated into OBOR (South Africa, Egypt, Ethiopia, Kenya), as well as Latin American ones (the heads of state of Argentina and Chile attended the launch meeting in 2017). The second OBOR meeting in April 2019 was attended by, among others, the presidents of Chile, Portugal, Switzerland, the Czech Republic, the prime ministers of Italy, Greece, Japan, and, a key point, Vladimir Putin.

Final remarks: multilateralism, interests and convergences in the Brazilian perspective

In the Structured Conversations organized in the framework of this project, the various invited analysts reached broad agreement on the factors causing the contemporary crisis of multilateralism, although they also expressed different opinions with respect to objectives and national interests and, fundamentally, on what to do.

In this sense, Anna Jaguaribe, in the webinar organized by CEBRI in partnership with KAS,¹⁹ entitled “Multilateralism Today: New Political Conditions and Narratives of the Different Players”, recalled that in Washington analysts are divided between those who are convinced that the rise of China makes imperative a liberal hegemony over the two oceans and those who, in contrast, argue for a new system of balance of power, in which competition and cooperation would guide policy. As Anna Jaguaribe has rightly stated, these contrasting views influence perspectives and expectations about what multilateral arrangements and regulations should be, with the result that the externalities of the U.S.-China conflict today impose a bipolar order

in a multipolar world²⁰.

Therefore, in general, there is broad consensus as to the origins of the contemporary crisis of multilateralism: (i) the financial crisis of 2008 accelerated the process of change in the correlation of forces at the international level, overcoming the immediate post-Cold War scenario of victory of the West and peak of its influence, in an international context marked by the debt crisis in the main countries of the South and the imposition of neoliberal reforms; (ii) the spectacular rise of China and, in a first moment, the diffusion of power towards the countries of the South; (iii) the US-China competition, intensified after Donald Trump, who began to consider China as a strategic adversary and threat

19. Cf. <http://www.cebri.org/br/doc/224/conversas-estruturadas-i-realinhamentos-globais-e-formulacao-da-politica-externa-espacos-nacionais-regionais-e-insercao-global>

20. Cf. <http://www.cebri.org/br/evento/159/multilateralismo-hoje-novas-condicoes-politicas-e-narrativas-dos-diferentes-atores>

to U.S. interests, thus reinforcing Washington's unilateral tendencies²¹; (iii) the re-emergence of nationalism, the rise of protectionism and the introspection of many important countries, phenomena that coincide with the rise of far-right governments that accuse international organizations of harming "national interests", and of spreading what some of these governments identify as a "globalist ideology" or even the "cultural Marxism" of the UN.

In this scenario, the countries of the Global North continue to be the main beneficiaries of the system's rules, whether in the field of liberal values and principles, or with regards to the rules that inform the functioning of international financial institutions. Nevertheless, they credit the crisis of multilateralism, particularly in its Universalist version, to the excessive number of participants in the political game and to the growing heterogeneity of interests. These conditions would not, as Richard Haas rightly pointed out in the aforementioned May 2021 webinar, contribute to the efficiency of the multilateral process and would lead to its failure, as in the case of the latest, unfinished, WTO Doha Round. Richard Haas recognizes the importance of the ideal of universal multilateralism, but points to its ineffectiveness in solving global problems, for which reason he defends the adoption of *ad hoc* plurilateral practices or mechanisms of a "flexible multilateralism" of the *coalition of the willing* type or even groupings among like-minded countries. Recognizing the difficulty that the competitive game between China and the U.S. brings to multilateralism, Haas favors the adoption of feasible practices to the detriment of the (slower and more deliberative) negotiation of legitimate norms within multilateral institutions of universal character²².

Thus, two distinct solutions are put forward. One of them seeks to preserve the liberal legacy of multilateralism, suggesting that it be restricted to like-minded countries or liberal democracies. The other, more concerned with increasing the efficiency of negotiations in themes that require some degree of coordination among members, also suggests reducing the number

of participants, restricting them based on an inclusion criterion that takes into account only the countries that are really relevant to a given theme, regardless of whether or not they are liberal democracies. Both suggestions are critical of universal multilateralism, and in the case of the second perspective, any reform would be doomed to failure, since it would not eliminate the problem. The solution to the crisis would be in the creation of new mini or plurilateral instances with the mentioned characteristics and, even, with the participation of the private sector.

Such a proposal would not find support from Beijing, which favors the universal multilateral system, not least because its prerogatives as one of the P5 of the UNSC guarantee its main security interests. Nor would it have the approval of the emerging countries and the Global South, whose participation would certainly be hindered with the adoption of the criterion of the player's degree of relevance in the regulation of specific issues and themes. China, as we have seen, favors multilateralism because its institutions and norms (especially economic) legitimize Beijing's actions in its steady and progressive ascension process; however, China is particularly hostile to initiatives that may hurt the principles of sovereign equality and non-intervention in domestic issues, generating what has been called "multilateralism with Chinese characteristics".

For the countries of the Global South and emerging powers, multilateralism provides a system of rules that, in principle, tends to attenuate the factual powers of the most powerful states, with the possibility of exercising meta-power, as Stephen Krasner²³ would say. The main claim of the countries of the Global South focuses on reforms for representativeness in the decision-making arenas and for rules that recognize the existing asymmetries, protecting them from unequal modes of competition in the international system. According to Kishore Mahbubani, in the same webinar mentioned above, innovations in multilateralism will come from Asia and, in this sense, the author presents three proposals in order to strengthen existing multilateral institutions: (i) improving the balance between mandatory budgets (the national quotas, also called budgetary funds) and voluntary budgets (also called extra-budgetary funds) in the

21. Cf. United States of America, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the USA: sharpening the American military's competitive edge*. Available in: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>

22. Cf. <http://www.cebri.org/br/evento/159/multilateralismo-hoje-novas-condicoes-politicas-e-narrativas-dos-diferentes-atores>

23. Cf. Stephen D. Krasner, *Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism*. Berkeley, University of California Press, 1985.

agencies²⁴; (ii) reforming the international financial agencies (such as the International Monetary Fund - IMF – and the World Bank), in which rules of direction according to nationality are still in force (European directors in the Fund, and Americans in the Bank); (iii) reforming the UNSC²⁵.

China's convergence with the position of the emerging countries could occur with regard to the preservation of universal multilateralism, the introduction of criteria that take into account the diversity of the members, and the attenuation of the liberal and western bias. However, there would certainly be resistance from China regarding the increase in the number of permanent members in the UNSC, especially in relation to India and Japan.

In the end, this situation of mutual vetoes or low convergence among the main partners points to the near impossibility of deep reforms of the multilateral system. However, given the fact that all players have something to lose with the disappearance of universal multilateralism, the most likely scenario would be that of incremental and localized changes. On the other hand, given the severe criticism by the powers to the multiplicity and heterogeneity of the interests present in the system, it is more likely that, at the same time, new arenas with varied institutional designs, with a smaller number of participants and with the voice of members chosen not for their political lineage, but for their relevance in the issue in question, will emerge. Finally, one cannot rule out the hypothesis that non-political events, such as health crises and extreme events related to climate change, could precipitate negotiations, despite the difficulties pointed out above. In both agendas, Brazil, due to its characteristics, is called upon to play a relevant role.

At the regional level, although there are successful examples of cooperation and integration, the variety of models makes it difficult to reproduce them at the global level. Regionalism is more focused and tends to be much more efficient than universal arenas. Moreover, the vicinity

creates a series of problems of interdependence in varied themes (health, labor, migration, trade) and the consequent need for regulation, based on the common interests of a limited number of participants and the possibility of mutual gains. In the case of Brazil, among all the current experiences of regionalism, it must be acknowledged that the most fragile, practically non-existent today, are the Latin American and South American ones, where the interaction pillars are still directed outside the region, an inheritance of colonization, accentuated today by the attraction exerted by China. Moreover, the low institutionalization and the dependence on a leadership that is willing to coordinate regional collective action are also obstacles to regional cooperation and integration in the Brazilian environment.

Finally, we conclude with an observation with respect to Brazil and the current bipolar dispute. From the perspective of global history, our country has successfully experienced a transition of world power in the past and experiences one one underway. At the end of the nineteenth century and the beginning of the twentieth, the country witnessed the passage from British to American hegemony, when the decline of the British presence in the economy was accentuated and replaced by modernization led by the U.S.. The hegemonic cycle was completed at the end of World War II, with the Allied victory and the undisputed ascension of the United States to the condition of global power, in an order hegemonized by Washington. During the 1930s, the Vargas government tried a rapprochement with Germany, through compensated trade, without involving the use of international currency. However, when we declared war on Germany in 1942, Brazil has definitively assumed the alignment with the allied forces, and has enjoyed, at a certain moment of the war, a strategic position in the conflict's fate, by ceding the bases in the Northeast for use by U.S. aviation. The "special alliance" with the U.S. was then formed, which made Brazil's position in the South American context unique, yielding many fruits for the country's modernization, even though the partnership was quite asymmetric and relatively unilateral.

The end of the Cold War ushered in a second transition of power in two movements. In the first, immediately after the end of the Soviet Union, where there was clearly one main winner and

24. Behind this apparent technicality about the type of budget, there is a political issue. In budget funds, agencies are autonomous in their internal governance processes, with the director-general (or secretary-general) and the secretariat deciding how and what to do. In the case of voluntary funds, donor countries set the agenda and the *modus operandi*. Cf. Carlos R. S. Milani, *Solidariedade e Interesse: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento*. Curitiba: Appris, 2018 (em especial o capítulo 2).

25. In addition to the *webinar*, cf. too Kishore Mahbubani, *The Great Convergence: Asia, the West, and the Logic of One World*. New York, Public Affairs, 2013.

practically no spoils to negotiate. The condition of unipolarity was relatively short-lived, relative multipolarity was rehearsed, and the process of deconcentration of the global order generated some room for maneuver for the countries of the South, particularly the emerging ones, favored by the globalization of capitalism with the end of real socialism. The second movement is underway, with the rise of China, since the hegemonic cycle has not been completed. The challenges for Brazil are much greater than the successful first transition, when Brazil, despite the initial flirtation with Germany, formally joined the winning alliance and was rewarded with American cooperation during the conflict and in the post-1945 years, which did not occur, for instance, with Argentina.

In a scenario in which the US-China dispute remains in a state of latency, which would be ideal for global stability, and more convenient for Brazil, the “active neutrality” strategy would be more adequate to the country’s geopolitical and economic interests²⁶.

However, the latter tends to be more demanding for Brazil, for at least two reasons. First, because of the strong presence of U.S. policy in the formation of interests and mentalities among Brazilian elites, and the influence (cultural, consumer, behavioral, among other aspects) that Washington exerts on Brazilian society in general. Secondly, because of the fact that we are not located in Asia and thus run the risk of being treated as a periphery of the Chinese power. That is, in the scenario of maintaining a condition of equilibrium between the U.S. and China, the hypothesis of extracting benefits today, as in the past, from both great powers will depend on the political-diplomatic state capacity in a broad sense, which we do not have at the moment, and on a firm alliance with our South American neighbors in order to increase the scale in the negotiation, at the same time that regional benefits could be generated. Active neutrality presupposes agency, cohesion among the strategic elites, and leadership around a clearly defined and shared political and strategic project, conditions that Brazil today is far from having.

26. According to Hélio Jaguaribe, foreign policy should be guided by a position both of greater autonomy, in face of the United States and the great European powers, and of neutrality, in relation to the US-Soviet conflict in the Cold War. It is this concept of neutrality, which we here call “active neutrality”, that we refer to, inspired by Professor Jaguaribe’s work. Cf. Hélio Jaguaribe, *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.



Global Political
and Economic
Realignments
Implications
for Brazil

Prospects for the multilateral trading system

Lia Baker Valls Pereira

COLLECTION OF
POLICY PAPERS

2/4

Introduction

This article is part of one of the themes of the research program on multilateralism developed by the Brazilian Center for International Relations (CEBRI) in partnership with the Konrad Adenauer Foundation (KAS).

In 2020, we analyzed the subject of the crisis and governance of the multilateral trading system (Pereira, 2021). It was pointed out that there are multiple causes to the crisis, such as changes in the distribution of economic and political power in the world due to the rise of new players, especially China. Another element is the intensification of globalization, expressed in the growth of global value chains, demanding new rules for negotiations at the multilateral level. Added to this is the extension of scope of issues that become part of the trade agenda beyond cross-border issues. We are seeing growing criticism of the impacts of what would be a hyper-globalization, with income-concentrating effects on national economies, and the definition of regulatory frameworks that reflect disputes over technological leadership.

In addition to the issues noted above, which have permeated the debate on the multilateral trading system since mid first decade of the 2000s, the international environment in 2019/2020, the Trump administration, and the Covid-19 pandemic have intensified the debate on the issue of multilateralism. The Trump administration's actions clearly signaled the small degree of commitment to a multilateral agenda. Tensions with China were dealt with through unilateral decisions, with the imposition of tariff hikes on imports, which led to retaliation by China. The truce in the trade war was a bilateral agreement with managed trade targets, completely at odds with World Trade Organization (WTO) rules. The United States' blocking of the appointment of new members to the Appellate Committee of the Dispute Settlement Mechanism has paralyzed one of the key elements of the organization's functioning. The message from the United States was that the multilateral system in place was no longer of interest to the country.

The pandemic brought two conflicting trends into the debate. On one hand, the global character of the pandemic pointed to the need to reactivate the cooperation mechanisms in the multilateral system. On the other hand, it has intensified the debate on the theme of global value chains and the importance of policies that ensure a higher degree of nationalization of the productive sectors of countries

In this context of uncertainties, the reflection on trade multilateralism led to the presentation of alternative scenarios: total fragmentation by regions/agreements of the trade rules; selective fragmentation, in which topics that directly affect the global transaction costs remain in the multilateral sphere; and the option of dealing, in the multilateral system, with issues identified as global commons - such as health and environment - that may require measures in the trade area.

Some changes differentiate the international landscape of 2021 from that of 2020. Some examples are the election of a new government in the United States, which conveyed the message of its commitment to the multilateral system, and China's more assertive posture regarding the importance of multilateral organizations, while advancing in bilateral strategies and regional agreements. Other elements are the European Union's commitment to the multilateral system, associated with a firm demand regarding environmental issues and labor clauses, and the growing disintegration of Latin America/South America, which makes it difficult to form common strategies in the face of changes in global geopolitics. In addition, the election of a new WTO Director may signal the possibility of a renewal of the organization.

The structural issues that permeate the crisis of the multilateral trading system are still present. However, to some extent, the directions that the main players in world trade tend to privilege are being outlined, despite the many uncertainties that still remain. The objective of the second stage of the project on trade multilateralism, developed in 2021, was to identify the main players' views in order to propose a reflection on the prospects of the multilateral trading system. Such reflection becomes relevant because, as Valles (2021) pointed out, the debate on trade multilateralism is not limited to the failure of the Doha Round.

In order to explore the possible diagnoses, this article will draw on the analyses carried out by the webinars and Structured Conversations held as part of the project "Global Political and Economic Realignments: Implications for Brazil", as well as other sources of analysis that support the author's reflections.

Besides this introduction, the article is organized as follows: the first section seeks to identify how the main players in world trade think the topic of multilateralism in the general framework of their trade policies. The second section analyzes the topic of the prospects of the multilateral trading system. The third section brings the article's conclusion.

//

The structural issues that permeate the crisis of the multilateral trading system are still present. However, to some extent, the directions that the main players in world trade tend to privilege are being outlined, despite the many uncertainties that still remain.

//

1 Multilateralism: A reflection on the views of major countries and regions in world trade

The analysis begins with the European Union. The reasons for this choice are based on two considerations. The first derives from the webinar promoted by the CEBRI-KAS partnership, in which the Director in the European Union's Directorate General for Trade described the European Union's vision and strategy regarding trade policy (Bercero, 2021). The second is the hypothesis that the European Union plays a crucial role in preventing the sharpening of bipolarity between the United States and China and thus contributes to preserving the multilateral trading system. Next, we analyze the contributions of the consulted experts on the position of South America in relation to the theme of multilateralism and possible strategies, based on the Structured Conversations¹. Finally, we present the main issues that are present on the agenda of China and the United States in relation to the issue of trade multilateralism.

EUROPEAN UNION²

Bercero (2021) points out that the European Union's foreign trade policy strategy is based on the new geopolitical scenario in which the following points stand out: the conflict between the United States and China, which shows a high degree of resilience; the transformations in production brought about by the digital economy; and the priority given to the issue of climate change on the trade policy agenda.

Based on this scenario, the European Union's priorities are:

- i) Proposals for the reform of the World Trade Organization (WTO);
- ii) Advancing the free trade agreement agenda in terms of new partners and modernization of existing agreements; and,
- iii) New agreements and modernization meaning that the climate issue and issues related to labor rights clauses are an integral part of the European Union's trade policy.

On the subject of the WTO reform, all three pillars - the dispute settlement mechanism, negotiation, and transparency and monitoring - need to be reviewed.

The importance of the multilateral system is the production of consensual rules that ensure predictability in world trade. In a context in which the formation of rules agreed upon by all members of the organization encounters difficulties, it is necessary to move forward with other forms of consensus building. One example is the Ottawa Group, formed by like-minded groups that prioritize the strengthening of the WTO³. Brazil is part of this group, which has been presenting proposals to ensure that no obstacles are created and that trade channels for goods and services related to Covid-19 are facilitated (See Box 1: The Ottawa Group).

Issues such as e-commerce, investment facilitation, the treatment of industrial subsidies, the role of state-owned enterprises, and technology transfer

1. The Structured Conversations are comprised of questions sent to experts and that are published by CEBRI. The publication can be accessed at: <https://www.cebri.org/br/doc/226/conversas-estruturadas-ii-o-comercio-e-as-transformacoes-na-economia-politica-internacional>.

2. The comments by Bercero, Árabe Neto and Mendes mentioned in this section were made during the event "The European Union's Trade Agreements", which content is available at: <https://www.cebri.org/br/evento/298/the-european-unions-trade-agreements>.

3. *Like-minded countries*: countries with similar views.

issues are integral to the modernization of the WTO. On many of these issues, such as the role of state-owned enterprises, the positions of the European Union and the United States are similar, according to Bercero (2021).

In June 2021, the United States and the European Union released a text entitled “*Towards a Renewed Transatlantic Partnership*” that covers issues of climate change, technology, pandemics, security, and trade (White House, 2021). The text states a commitment to seek ways to strengthen the WTO. And the issues of the Dispute Settlement Mechanism, industrial subsidies, state-owned enterprises, and the use of plurilateral agreements are highlighted. It is, however, a text of intentions. In this sense, it is important to monitor whether, at the 12th WTO Ministerial Conference at the end of November, the United States and the European Union will present any proposals regarding the issues mentioned.

It is noteworthy that Director Bercero’s main message is that in the European Union’s bilateral and regional trade agreements, clauses on climate change, the environment, and workers’ rights are an essential part of the European vision on the role of trade. It is necessary to take a holistic view on the subject of trade, taking into account issues such as sustainability and social inclusion. This same spirit must be present in multilateral

negotiations. In addition, it was stressed that any reform of the WTO needs to integrate China and solve the mentioned impasses on state enterprises, subsidies and technology.

It is a broad agenda, and it will be difficult to be conducted in a consensual manner by all WTO members (Árabe Neto, 2021). Under this aspect, as suggested by Mendes (2021), the WTO could be the institutional umbrella for agreements of variable geometries in terms of topics and countries.

BOX 1: THE OTTAWA GROUP

Created in 2018, it brings together “like-minded member countries proactive in WTO reform”. The members are: Australia, Brazil, Canada, Chile, the European Union, Japan, Kenya, South Korea, Mexico, New Zealand, Norway, Singapore, and the United Kingdom. In 2020, they launched the “Trade and Health Initiative” a document that covers topics such as the production chains for medical supplies and guarantees that export restrictions will not be imposed.

SOUTH AMERICA⁴

The tensions between the United States and China have impacts on South American countries. These impacts can be differentiated depending on the countries, but the idea that the countries of the region would benefit from the construction of joint strategies persists in the political and economic debate. This refers both to the issue of infrastructure construction associated with the Belt and Road Initiative and to the definition of regulatory frameworks for new technologies. In this context, it is possible to think about the construction of a common strategy in the South American region. It should be noted that national strategies tend to have a higher cost

in the current global landscape, in which regional agreements should expand their thematic agendas with a possible protectionist bias.

All the experts interviewed consider a common strategy desirable so that Latin/South American countries can develop areas where complementarities already exist, such as in energy and the green economy (Arbache, 2021; Paz, 2021; Santos, 2021). Moreover, it is in the region that the countries, at a time of geopolitical changes, should seek to establish common policies that ensure the necessary technological upgrade to guarantee growth in

4. All the authors cited are in the “Structured Conversations” publication that is available on CEPR’s website: <https://www.cepr.org/br/doc/226/conversas-estruturadas-ii-o-comercio-e-as-transformacoes-na-economia-politica-internacional>.

the region. The case of the smaller economies, with little bargaining power vis-à-vis the great powers (Padula, 2021), is particularly highlighted. The deceleration of global value chains and the identification of a trend toward regionalization of production chains, on the other hand, may open new opportunities for the countries in the region (Baumann, 2021).

However, there is skepticism, which varies in intensity among the experts consulted, about the possibility of building common strategies (Oliveira, 2021; Panzini, 2021; Prazeres, 2021). No integration process is linear, but in the region integration moves according to political cycles.

In the dispute between China and the United States, the choice for neutrality as a principle for the region is consensual. Both powers favor bilateral agreements, therefore, it would be desirable to have common strategies that signal a greater bargaining power in these negotiations. However, it has not yet been possible to build a model of regional governance. In this regard, as Oliveira (2021) points out, Brazil, as the largest economy in the region, should consider integration as a component of its national strategy, as well as the other South American countries, so that the concept of integration is consolidated. It would be a process that would, therefore, be based on national strategies.

It is noteworthy that Article 4 of the 1988 Constitution states, "The Federative Republic of Brazil will seek the economic, political, social, and cultural integration of the peoples of Latin America, aiming at the formation of a Latin American community of nations". The commitment exists; the integration, however, will only be consolidated when the countries think that they gain more from common regulatory frameworks and initiatives than from isolation. I believe that we are still far from having consolidated this perception. The difficulty of establishing a common policy in the region, however, does not prevent countries from having common interests in the multilateral trade forum.

The establishment of plurilateral agreements, which bring together countries with interests in negotiations on a specific topic, has been pointed out as one of the paths to trade multilateralism in the 21st century (Pereira, 2021). Plurilateral

agreements are often criticized for being interpreted as "a form or strategy to impose the status quo, notably when it comes to countries with high critical mass and participation in GDP and global trade" (Arbache, 2021). However, as Prazeres (2021) points out, plurilateral agreements are a plan B. At the present time, the "real alternative to plurilaterals is not multilateral agreements - but paralysis". The diversity of interests and the number of member countries make consensus-based multilateral agreements difficult. There is consensus, however, even among those who consider plurilateral agreements inevitable, that the probability of forming like-minded groups among Latin countries is low (Panzini, 2021; Oliveira, 2021; Baumann, 2021; Padula, 2021).

It is possible that in the agricultural area a common front of like-minded countries - Argentina, Brazil, Colombia and Peru - could be formed, with common interests in the area of tariffs and agricultural subsidies. Something similar can be thought of for exporters of mineral commodities (Panzini, 2021; Oliveira, 2021). General subjects, such as the importance of the climate issue, trade and inequality, among others, may give rise to common statements, but will hardly lead to substantive negotiation proposals.

If in the multilateral sphere the not always convergent interests of the Latin countries were diffuse, in the plurilateral agreements they became more evident and make it difficult to build common positions.

Regarding the priority themes for the reform of the multilateral trading system, there is agreement on the importance of the dispute settlement mechanism, as well as the other pillars of the WTO - negotiation and monitoring. Unresolved issues in the multilateral agenda were highlighted, such as agricultural and industrial subsidies, and the incorporation of new issues associated with productive transformations (digital economy), climate change, and regulatory frameworks, among others.

Finally, it was noted that the new agenda must ensure that the rules respect the countries' differences in terms of development and provide for the formulation of policies that help overcome poverty.

CHINA AND THE UNITED STATES

President Biden took office in 2021 announcing his commitment to multilateral organizations. However, in the field of trade policy the issues highlighted remain the same since the Obama administration. How can trade and investment policies contribute to the recovery of the United States' leadership in world trade, in a scenario of China's rise?

In the program presented by Biden for his election, China was highlighted as one of the main causes for unemployment in the United States. No proposals for further retaliation are mentioned, but Biden did not withdraw the tariffs imposed by Trump. We therefore conclude that the "China" issue is bipartisan in the United States.

What are the signs from the Biden administration regarding the WTO? One positive step was the approval of the first woman to head the organization, Nigerian Ngozi Okonjo-Iweala. In June 2021, as mentioned above, the announcement of the renewal of the Transatlantic Partnership was accompanied by statements about the importance of the multilateral system and the reform of its rules. In August 2021, the new American representative to the WTO was announced. However, it is not clear how the United States intends to deal with the impasse over the appointment of a new member to the Appellate Committee of the Dispute Settlement Mechanism, as well as the other pending issues on the WTO agenda.

Nonetheless, we want to draw attention to a change of strategy in the confrontation with China that may have repercussions for the multilateral system: The substitution of Trump's "America First" for Biden's "Made all by America" program, which aims to defeat China by strengthening domestic US industries. Biden's program involves subsidies for research and development, and the strengthening of domestic production chains in US territory, among other measures (Pereira, 2021a).

China's "Manufacturing 2025" program, the target of constant criticism by the U.S. government and the European Union, foresees investments and sources of public funding for high-tech manufacturing sectors. Biden's program, on the other hand, recognizes that the State must play an active role in the strengthening and growth of industry. From this context, it would be possible to think about negotiations aimed at establishing mutual recognition of the degree of autonomy that each government may have in multilateral negotiations.

It is an optimistic view. In Biden's program, the message of the importance of beating China in economic leadership is clear, as shown by the friction on technological issues, such as 5G. In addition, the QUAD (group made up of the United States, India, Australia, and Japan) security alliance in the Indo-Pacific region, and the AUKUS (Australia, United Kingdom and the United States) agreement to build nuclear submarines, are issues in the geopolitical field that make it difficult to achieve a favorable scenario for negotiations for an understanding in the economic and trade fields. The indication of the issue "Democracy versus Autocracy" as the main dispute of the 21st century by President Biden reinforces our pessimistic interpretation (Brands, 2021).

The message of the United States in the multilateral trade arena remains the same over the years: the country's preferences in terms of the orientation of its trade policy are the basis for the construction of multilateral rules. The Biden administration favors multilateralism, provided that China changes practices considered unfair, in particular the issue of subsidies, technology, and state-owned enterprises, and abandons its status as a developing country. The Chinese message is to emphasize the importance of the multilateral trading system, while retaining a degree of flexibility for developing countries. China sees the new U.S. trade policy guidelines as protectionist and as part of the rivalry scenario with China.

According to Zha (2021), the Chinese government's response contemplates four guidelines:

- i)** Ensure that China is seen as a “reliable, friendly and respectable” partner;
- ii)** Ensure that the emphasis on promoting the domestic market, via the intensification of exchanges between provinces (internal circulation), does not take away from the importance of keeping the country connected to global trade;
- iii)** Avoid taking the U.S. dispute to the relationship with third countries through demands to choose, whether in the field of vaccines or technological frameworks;
- iv)** Pursue the trade agreement agenda.

Regarding this last topic, we add the following observations. China has expanded its agenda of trade agreements, but three agreements deserve to be highlighted (See BOX 2: China's Main Trade Agreements). The first is the Comprehensive Agreement on Investment (CAI), signed between the European Union and China in December 2020. However, the agreement has not yet been ratified by the European Parliament due to issues related to China's treatment in the area of human rights. The approval of the agreement would be an important sign for the multilateral context, as it would signal the possibility of negotiations between China and a major player in world trade. At the same time, it shows that issues associated with human rights continue to be a source of tension between China and major Western economies.

The second is the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP). The agreement was proposed by the countries that make up ASEAN in 2013 and was joined by major Asian economies such as China, Japan, India, and South Korea. In November 2020, the countries signed the agreement, but India withdrew.

The third is the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP). Originally, the TPP (Trans-Pacific Partnership) comprised 12 countries, including the United States, and was identified as a way to contain China's advance in the Asian region. Trump withdrew from the agreement, but negotiations continued and the agreement was signed in 2018. The agreement is open to include new members - Britain, for example, has asked to be a member of the agreement. There is an expectation that the Biden administration will request to rejoin, but as of September 2021, such a request had not been made.

China applied for membership in the CPTPP in September 2021. According to Tu (2021), China's request would be a demonstration that the country is willing to abide by Western rules, as the agreement largely mirrors the format favored by the United States on regulatory issues⁵. However, as Schott (2021) notes, the clauses on labor, state-owned enterprises, and digital trade signal that China's accession process will be long. In addition, the same author suggests that China's request would be a reaction to the Taiwanese government's proposal to join the agreement. From our point of view, China's request can also be understood as a move to make it more difficult for the United States to rejoin the agreement.

It is not clear whether the RCEP and CPTPP agreements can be understood as moves that help the multilateral system. The debate whether preferential trade agreements are “building” or “stumbling” blocks has been an issue on the multilateral agenda since the late 1980s. The ideal scenario would be the entry of the United States, especially in the CPTPP. However, agreements in Asia risk reproducing the tensions between China and the United States. On the one hand, there are strong trade ties with China, with China's shares of trade with Australia and Japan exceeding 20%. On the other hand, these countries are traditional allies of the United States in the geopolitical field, and no changes are expected.

5. When Trump withdrew from the agreement, its text was almost complete.

BOX 2: CHINA'S MAIN TRADE AGREEMENTS**The Comprehensive Agreement on Investment (CAI):**

The agreement includes negotiations on state-owned enterprises and technology transfer. In May 2021, the European Parliament rejected the CAI. The main point was the dispute sparked by European sanctions responded to by China regarding what the European Union classified as human rights abuses against the Uighur Muslim minority in the Xinjiang region.

Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP):

The RCEP member countries are the ASEAN group (Thailand, the Philippines, Malaysia, Singapore, Indonesia, Brunei, Vietnam, Myanmar, Laos and Cambodia), Australia, New Zealand, China, Japan and South Korea. The agreement therefore covers Asia's major economies. If compared to the agreements made by the European Union and the United States, the degree of commitments is lower, as is the scope of the thematic agenda. The liberalized tariff universe corresponds to about 65% of trade in goods, there are negotiations on rules of origin, services and e-commerce, but environmental, labor and state-owned enterprises issues are not included. It is an agreement that portrays the common denominator of commitments between countries with differences in terms of levels of development and guidelines for economic and social policies that are not always consensual, such as Japan and China.

Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP):

The member countries of the CPTPP, signed in 2018, are Canada, Chile, Australia, Brunei, Japan, Malaysia, Mexico, New Zealand, Peru, Singapore, and Vietnam. It is a comprehensive agreement with chapters on regulatory issues regarding labor and intellectual property. China's application for accession will depend on the members' assessment of compliance with the rules.

2 The multilateral system and the WTO

In the Structured Conversations, Anabel Gonzáles, Deputy Director-General of the WTO since May 2021, stressed the importance of the multilateral trade system for economic growth and poverty reduction after World War II. In addition, since the WTO's creation in 1995, new countries have joined the system, such as China, Russia, and Vietnam. Today, the WTO covers 98 percent of world trade, making it almost a universal institution.

Gonzáles notes, however, that the WTO has failed to advance the multilateral agenda, despite some positive results such as the expansion of the Information Technology Agreement, the end of agricultural export subsidies, and the Trade Facilitation Agreement⁶. She notes that bilateral and/or regional preferential trade agreements cannot fully fulfill the functions of the multilateral system at a time when global issues such as pandemics and climate change require responses.

In this sense, the WTO is going through a transition period that is part of the history of the multilateral system (Graça Lima, 2021). The debate about the future of the multilateral system cannot be confused with the failure of the Doha Round, but the system has lost its centrality (Valles, 2021). The WTO is in a deep crisis and lacks a shared vision by member countries on how to revitalize the institution (Machado, 2021). The multilateral system is not limited to the WTO, which cannot advance negotiations through multilateral consensus (Parola, 2021)⁷.

The proposition that the multilateral system has lost its centrality is associated with the theme of "Back to the Basics," which emphasizes what the "raison d'être of the system itself" is. Going back to the "centrality" of the system is to emphasize the importance of trade as one of the key elements for the growth and development of countries. Trade creates jobs, increases productivity, raises

consumer welfare, and contributes to poverty reduction. China is cited as the most recent example when, after 1979, the country came out of its isolation and began participating in global trade.

Economic literature recognizes that liberalization is a necessary but not sufficient condition to promote economic growth (Pereira, 2018). The production of rules that discipline and reduce the degree of unpredictability of foreign trade operations on one hand and, a forum for dispute settlement on the other are essential elements of the multilateral system.

However, as Valles (2021) points out, the multilateral system requires effectiveness, legitimacy, and avoidance of fragmentation to function properly. Effectiveness is in crisis. It is not only the paralysis of the Dispute Settlement Mechanism, but also the little progress in incorporating the new issues in multilateral negotiations. Legitimacy is challenged from the moment the United States signals its discontent with WTO rules and seeks to resolve its conflicts with China outside the multilateral system. Fragmentation occurs with the proliferation of preferential trade agreements and will intensify if plurilateral arrangements become the norm⁸.

The lack of a shared vision and a firm commitment to the multilateral trade system is based on distinct perspectives and differentiated effects on the

6. The Information Technology Agreement was signed in 1996. It is a plurilateral agreement with 82 member countries and covers about 97% of the universe of products in the Information Technology sector. The Trade Facilitation Agreement is a multilateral agreement from 2013.

7. The above observations were part of CEBRI's webinar "*The Prospects for the Multilateral Trading System*", and guide the observations in this section (CEBRI, 2021).

8. This is a controversial issue. For some, the only solution is for the WTO to accept the plurilateral agreements.

countries, with the intensification of globalization associated with the fragmentation of production. The increase in inequality between countries, new technologies with distributive effects on the labor market and changes in the distribution of employment in favor of a labor force with a higher level of education favor agendas with non-converging interests. On the one hand, a group of countries demand a relaxation of the rules consolidated by the Uruguay Round, that is, a reopening of the negotiations held 25 years ago. On the other hand, there are those who wish to advance negotiations for new issues, such as digital economy, environment, among others (Machado, 2021).

There is, therefore, no common vision on how to advance towards ensuring the rules of global trade. Added to this scenario is certain vagueness about the degree of the United States' commitment to the WTO reform agenda with the presence of China.

The scenario is further complicated by the consequences of the 2008 financial crisis, which, together with the slowdown in the growth of world trade and the intensification of the debate on the benefits of globalization, paralyzed projects for greater liberalization and led to a "negotiating timidity" that was aggravated in the pandemic (Parola, 2021)⁹. This "negotiating timidity" is reflected in propositions that prioritize proposals to roll back already consolidated rules, as mentioned before. Moreover, the multilateral trading system where negotiations require consensus and countries have veto power makes it difficult to achieve results.

The WTO risks becoming irrelevant. Issues that affect trade will not cease to exist, and if they are not resolved within the organization, they will be resolved elsewhere (Parola, 2021). One example was the decision agreed by 130 countries, proposed by the Economic Organization for Cooperation and Development (OECD) and endorsed by the G-20, to create a global minimum tax of 15%, levied on multinational companies in places where they operate and make profits. This issue was not under debate in the WTO, but it is related to the location where multinationals decide to invest and therefore impact trade.

To avoid a situation of WTO irrelevance, it is necessary to incorporate the practice of plurilateral agreements. The flexibility of the multilateral

system would come from the recognition that the rule of consensus is no longer functional, and not from proposals to relax rules already agreed upon in the past.

The 12th WTO Ministerial Conference, to be held in the week of November 29, 2021, will test a multilateral compromise: the agreement on fisheries subsidies. The issue began to be debated in 2001, and there is relative optimism that the most recently negotiated text will be approved in July 2021. This issue is highlighted for two reasons. First, because if the proposed text is not approved at the Conference, it will consolidate the interpretation of the near "impossibility" of concluding multilateral negotiations. It should be noted that China is the main provider of fisheries subsidies, and in the agreement there are proposals for China not to be included in the category of developing countries.

Second, it is necessary to reconcile the growing demands on the multilateral system in issues that impact trade, but require knowledge to produce norms that go beyond the commercial area. Valles (2021) points out that the proposal on the fisheries subsidies agreement was built under the guidance of the FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). The centrality of rules on issues that are not strictly commercial must be produced outside the WTO. What the WTO should offer is a Dispute Settlement Mechanism to ensure the standards that are agreed upon. The proposal suggests a way forward to try to mitigate the conflict between those who think that the WTO should stick only to strictly trade issues and those who favor broadening the WTO agenda.

The proposal is welcome and helps unlock negotiations outside the strictly commercial field, but which are part of the current global trade agenda. One cannot forget, however, that in any agreement the distribution of gains and losses is not always equitable, at least in the short term. What to do, for example, with fishermen who will have to reduce their fishing in the short run, even though the agreement ensures a scenario of sustainability for all in the future? The WTO has no way of resolving this issue. One has to assume that states share the same views and are willing to resolve possible domestic demands from groups that feel aggrieved, as well as mitigate the impacts on the income of the poorest countries.

9. For the debate on the costs of globalization and relaxation of rules, see Rodrik (2011).

3 Conclusions

We started our reflections by drawing attention to some changes in the international scenario that affect the debate about the multilateral trading system. The first referred to the election of a new government in the United States, which conveyed the message of its commitment to the multilateral system. In June 2021, the proposal for a “Renewed Transatlantic Partnership,” a dialogue between the United States and the European Union, included among its themes the importance of strengthening the WTO. Topics such as subsidies to industry, state-owned enterprises, technology transfer, and the revision of the rules of the Dispute Settlement System are among the issues highlighted.

In addition to the issues mentioned above, the European Union prioritizes extra-bloc agreements. Issues such as climate change, other environmental issues, and workers’ rights are seen as integral to trade policy. In addition, the European Union stresses that any solution for the multilateral system must include China. The EU-China investment agreement already signed but not yet ratified is highlighted as an example that it is possible to reach some form of consensus between Western market economies and China’s socialist market regime.

The United States’ trade confrontation policy towards China, the pandemic contributing to the theme of “deglobalization of production chains” and the change in the guidelines of China’s growth engine permeate the country’s position in the debate on the directions of multilateralism. The driver of growth is now associated with the domestic market, driven by consumption and increased productivity through the creation and absorption of new technologies. The strengthening of domestic production chains is part of the plan, alongside regional chains. In this context, in December 2020, the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) was signed, covering 15 countries, including China, Japan, and South Korea. In September, China requested access to the Regional Transpacific Economic Partnership (CPTPP), an agreement proposed by the United States, during the Obama administration, as a way to contain China’s expansion in Asia.

The establishment of trade preference agreements with agendas similar to those of Western countries, with the exception of the labor issue, would be signs that China continues to be willing to participate in the rules of the multilateral system. For the Chinese government, the issue of a revision of the WTO rules is not the problem, as long as they do not reflect only the values chosen as universal by the West. One can observe that the Chinese government, in its official discourse, always emphasizes its commitment to the multilateral system.

In the debate about the WTO, there is a growing consensus that, in order for the institution not to become irrelevant, it must address current issues on the trade agenda, such as e-commerce and climate change, among others. It is necessary to recognize that the way forward for negotiations is to accept plurilateral agreements. What is important is that the institution shows its effectiveness in solving the issues present in world trade and that its members consider it to have the legitimacy to resolve the conflicts that arise. In this sense, the restoration of the Dispute Settlement System is considered a crucial issue.

In the case of the tensions between the United States and China, the landscape has not changed. In the field of trade, doubts are growing about possible agreements between the two countries on issues such as subsidies, technology, state-owned enterprises, and financing. In the United

States, the Biden administration has proposed funding programs for research and development and support for companies focused on cutting edge technologies, in addition to restricting the purchase of some components of this sector by Chinese companies.

The scenario is uncertain in a changing world. In this context, what are the possible recommendations for Brazil's foreign trade policy? To answer this question, we begin with the statements of the expert in the "Structured Conversations" on the subject of multilateralism in Latin America/South America. The main message was that it would be important to have a common strategy to deal with China or the United States in the regional or multilateral arena. At the same time, expectations regarding the formulation of common strategies are unfavorable. There is no regional governance that can create a negotiating space for common proposals.

Against this background, our preliminary and general suggestions to begin a reflection on the subject of multilateralism and regionalism are:

-
1. The first step is to identify the priority interests of the Brazilian sectors in the negotiation agenda. With the tendency to advance negotiations via plurilateral agreements, it is necessary to define the "defensive and aggressive interests" for each topic. Exchanges of gains and concessions between topics/sectors will no longer be possible.
-
2. During the negotiations of the Free Trade Area of the Americas (FTAA), a forum with civil society participation was created, the National Section for the Coordination of Issues Related to the Free Trade Area of the Americas (Senalca). The creation of institutional channels between the government and civil society is desirable so that proposals can be built at both the regional and multilateral levels. It is noteworthy that issues such as the environment encompass interests that go beyond the productive sectors.
-
3. The search for channels that build alliances and common proposals in the South American region must be a priority in the trade agenda. This construction must start from the identification of common national interests. The common topics are well known, and some have a direct impact on trade negotiations, such as the broad environmental and climate change agenda, regulatory frameworks on the digital economy, facilitation of investments and transit of people. Brazil, as the largest economy in the region, must create a favorable environment for this construction to be possible.
-
4. Brazil has free trade agreements with all the countries in the region, and broadening the agenda of issues covered by these agreements is a way to start the dialogue about proposals in the new negotiation areas.
-
5. In the multilateral field, the country must build alliances of varying geometries. The BRICS group made proposals for the reform of the International Monetary Fund after the 2008 crisis. On the climate issue, the BASIC group (BRICS, without Russia) released statements in which they presented common proposals. In the WTO, Brazil participates in different groups, such as the Ottawa Group (see Box 1). Plurilateral agreements encourage the game of variable geometries.
-
6. As a general recommendation, we list advancing the agenda of trade agreements in the region with the broadening of topics, evaluating the establishment of extra-regional agreements with Asian countries and with the United States, and being an active participant in terms of proposals for the strengthening of the WTO in this new stage.
-
7. It is also important to try to maintain neutrality in the conflict between the United States and China, in order to evaluate positions not from an ideological point of view, but from the country's commercial and economic interests.

Bibliographical references

ÁRABE NETO, Abrão (2021). Webinar CEBRI “Os acordos comerciais da União Europeia”. Available at: <https://www.cebri.org/br/evento/298/the-european-unions-trade-agreements>

BERCERO, Ignacio (2021). *Os acordos comerciais da União Europeia*. Available at: <https://www.cebri.org/br/evento/298/the-european-unions-trade-agreements>

BRANDS, Hal (2021). *The Emerging Biden Doctrine: Democracy, Autocracy, and the Defining Clash of Our Time*. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-06-29/emerging-biden-doctrine>

GRAÇA LIMA, José Alfredo (2021). Webinar CEBRI “Os Rumos do Sistema Multilateral de Comércio”. Available at: <https://www.cebri.org/br/evento/335/os-rumos-do-sistema-multilateral-de-comercio>

MACHADO, João de Aguiar (2021) Webinar CEBRI “Os Rumos do Sistema Multilateral de Comércio”. Available at: <https://www.cebri.org/br/evento/335/os-rumos-do-sistema-multilateral-de-comercio>

MENDES, Ricardo (2021). Webinar CEBRI “Os acordos comerciais da União Europeia”. Available at: <https://www.cebri.org/br/evento/298/the-european-unions-trade-agreements>

PAROLA, Alexandre (2021). Webinar CEBRI “Os Rumos do Sistema Multilateral de Comércio”. Available at: <https://www.cebri.org/br/evento/335/os-rumos-do-sistema-multilateral-de-comercio>

PEREIRA, Lia Valls (2018). *Abertura comercial e produtividade*. Revista Brasileira de Comércio Exterior, nº 134, Janeiro/Fevereiro/Março.

PEREIRA, Lia Valls (2021). *Desafios para a construção do sistema multilateral de comércio no século XXI*. Em J. D. Leite e L.G. Muniz (coord) Política Internacional: Reorientações do Multilateralismo. Rio de Janeiro: CEBRI.

PEREIRA, Lia Valls (2021a). *Sai “American First” e entra “Made all by America”* Conjuntura Econômica, Fevereiro 2021, volume 75 • nº 02. Rio de Janeiro: FGV. Available at: www.conjunturaeconomica.com.br

RODRIG, Dani (2011). *The globalization paradox: democracy and the future of the world economy*. Oxford University Press.

TIEZZI, Shannon (2011). *Will China Actually Join the CPTPP?* Disponível em <https://thediplomat.com/2021/09/will-china-actually-join-the-cptpp/>

TU Xinquan (2021) *The Economic and Strategic Implications of RCEP for China*. Curso Economia Chinesa Hoje, CEBRI e IBRACH.

Valles, Guillermo (2021). Webinar CEBRI “Os Rumos do Sistema Multilateral de Comércio”. Available at: <https://www.cebri.org/br/evento/335/os-rumos-do-sistema-multilateral-de-comercio>

WHITE HOUSE (2021). Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/15/u-s-eu-summit-statement/>

ZHA, Daojiong (2021). *Looking at the World from Within: anybody but China*. Curso Economia Chinesa Hoje, CEBRI e IBRACH.



Global Political
and Economic
Realignments
Implications
for Brazil

Technological Innovation and
the digital economy

A “New” Political Economy of Technological Innovation Strategies in the Post-Pandemic World?

Caetano C. R. Penna

COLLECTION OF
POLICY PAPERS

3/4

1 Introduction

Technological development is inseparable from geopolitics. Yet, contemporary schools of economic thought tend to overlook geopolitical motivations as drivers of technical change processes, even when analysing, for instance, the importance of military research and development (R&D) and procurement for civilian innovations. In my first CEBRI policy paper on geopolitics and the economics of innovation (Penna 2021), I discussed not how geopolitics is a driving force of technological development, but instead the geopolitical consequences of disruptive innovations. Adopting a Neo-Schumpeterian periodization of capitalist technological revolutions (Perez 2002), I argued that the current wave of digital innovations, which are part of the fifth capitalist technological revolution (of information and communication technologies – ICT), brought about the risk of ample disruption (for incumbent firms, regions and nations) as they also opened up opportunities for socio-economic development.

Historically, these dynamics also tended to be associated to hegemonic conflicts and disputed. Based on this understanding, I argued that the new coronavirus pandemic magnified interrelated geopolitical and techno-economic trends from the past decade, speculating that:

1. The manufacturing global value chains overly dependent on China would eventually be a central target of national policy, which would aim at making a country's economy less dependent on Chinese imports.
2. Upgrading industrial structures and reshoring of value chains would become “the flavour of the month” in the policymakers' menu of measures, providing a leitmotiv to a return of active industrial policy.
3. Industrial and innovation policies would increasingly be “mission-oriented”, that is, aimed at not only seizing technological opportunities associated with the new wave of disruptive digital technologies, but also contributing to the solution of urgent societal challenges (like mitigating climate change or caring for an aging population).

4. As a consequence of the US-China technological and geopolitical competition, the policy space for multilateral governance of digital technologies would be diminished.

While these speculations were a logical conclusion from the observed empirical trends, they can also be explained from the theoretical perspective of (international) political economy. In this policy paper, I will draw on these theories to discuss the “new” political economy of innovation strategies in this post-pandemic world. I will argue, based on the notion of Polanyi's “double movement” (Polanyi 2001 [1944]), that contradictory forces govern capitalist development – on the one hand, a liberalizing principle promotes the expansion of free markets, on the other, social self-protection principles keep this expansion constantly in check. Such double movement can be interpreted as a secular pendulum (Kretschmer 2019; Nölke and May 2019; Stewart 2010), with periods when liberal policies promote free markets being superseded by periods when state regulations seek to protect society from the “ravages of this [free market] satanic mill” ((Polanyi 2001 [1944]: 73). Yet, more than a pendulum, Polanyi's double movement represents a constant dialectical process “the two principles have material and social roots that coexist in a necessary, permanent

and contradictory way within capitalism” (Fiori 2004: 60 – my translation). From this perspective, the four trends pointed out above were already in gestation since at least a decade ago. The political economy of current national technological innovation strategies is therefore not new, but the actual and longstanding political economy of such strategies.

The paper is structured as following: in the next section, we briefly present examples of recent developments that underscore and reinforce the four geopolitical and techno-economic trends identified in my first CEBRI policy paper. In section 3, I discuss Polanyi’s double movement, drawing on the work of Fiori (2004, 2010) and relating it to the notion of “creative insecurity” proposed by Taylor (2016), to explain the political economy of national technological strategies. Section 4 concludes with some reflections on implications for Brazil and emerging economies.



Contradictory forces govern capitalist development – on the one hand, a liberalizing principle promotes the expansion of free markets, on the other, social self-protection principles keep this expansion constantly in check.

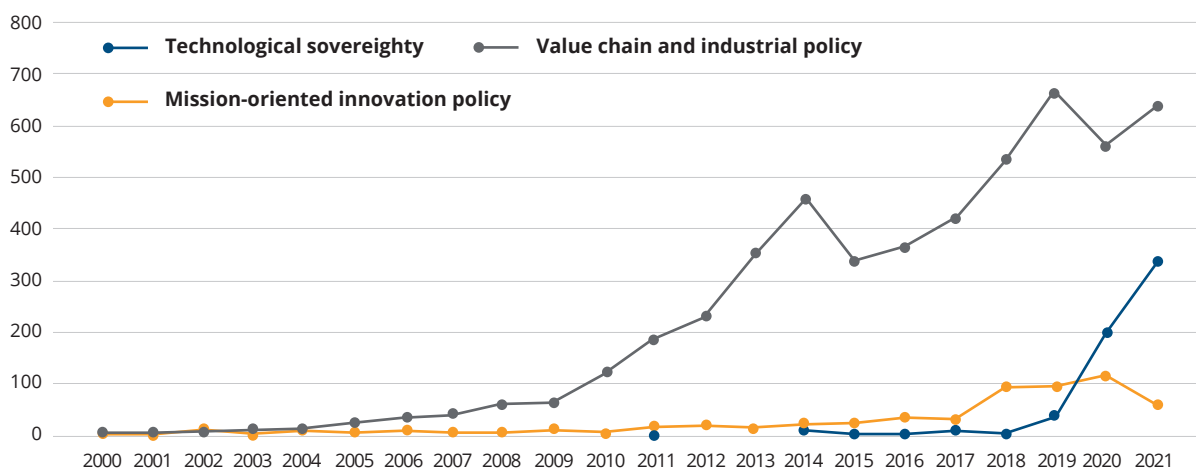


2 Deepening geopolitical and techno-economic trends

The four geopolitical and techno-economic movements discussed in Penna (2021) are not short-term processes triggered by the coronavirus pandemic: they are long-term trends that can be explained through international political economy theories (as we do in section 3). We can grasp a view of the first three decade-long processes, whereby governments started to take action to ascertain “technological sovereignty” and make their economies and value chains more resilient, while also focusing industrial and innovation strategies on the achievement of missions, by looking at the number of governmental documents citing such topics over time (Figure 1)¹.

Governmental attention to industrial policy seems to have increased substantively in the aftermath of the Global Financial Crisis (GFC) of 2007, reaching a peak in 2019, which is likely to be surpassed in 2021. Mission-oriented innovation policy receives an impetus in 2018, which coincides with the publication of the European Commission’s “Mazzucato Report” (Mazzucato 2018). The catalyst effect of the coronavirus pandemic seems most evident in the case of governmental attention to “technological sovereignty”, which was not mentioned in governmental document in the Overton database before 2014 (except for one *European Parliamentary Research Service* report in 2011 on the impact of the GFC on European defence).

Figure 1: Governmental documents citing technological sovereignty, mission-oriented R&I, and industrial policy (2000-2021)



Source: Author’s construction based on keyword search in the Overton database.

Notes: (a) Data for 2021 as of 27/10/2021; (b) Documents from Canada in 2002 were excluded, as they were published in different years but were indexed as being from 2002.

1. To construct this chart, I used the following search queries in the Overton database (<https://app.overton.io>): for technological sovereignty documents, (“technological sovereignty”); for value chain and industrial policy, (“industrial policy” AND (“value chain” OR “supply chain”)); for mission-oriented innovation policy, (“mission-oriented innovation” OR “mission oriented research” OR “mission oriented policy”). I restricted results to “government” as type source (excluding e.g. documents by policy think tanks). Overton claims to be “the world’s largest collection of policy documents, parliamentary transcripts, government guidance and think tank research”. While it is not expected to be complete, particularly for earlier years, it can provide an indication of governmental attention to certain topics in recent periods, which is the intended use here.

Yet, governmental concern with technological sovereignty seem to predate the pandemic, considering that the number of policy documents (in the database) citing the topic increase from four in 2018 to 33 in 2019 – but then to 196 in 2020 and 333 in 2021 as of October. The vast majority of these documents were published by the European Union, which is the source of 539 of the 586 documents citing technological sovereignty between 2011 and 2021. Indeed, in September 2019, when presenting her team and the new structure of the next European Commission, president-elect Ursula von der Leyen declared the issue as a priority for the next EC term, declaring that “We have to make our single market fit for the digital age, we need to make the most of artificial intelligence and big data, we have to improve on cybersecurity and we have to work hard for our technological sovereignty.” In February 2020, three months after assuming the presidency, von der Leyen announced a new “flagship initiative”: a digital strategy aimed at achieving the EU’s technological sovereignty,² defined as “the capability that Europe must have to make its own choices, based on its own values, respecting its own rules”.³

The coronavirus pandemic seems to have broadened the scope of this definition, bringing in more in line with that advocated by Leonard et al. (2019) in the *Bruegel-ECFR Policy Contribution* entitled “Redefining Europe’s economic sovereignty”, where they argued that contrary to China and the United States, Europe kept economic interests separated from geopolitical interests – and wrongly so, they argued. Therefore, the piece recommended the elaboration of an *economic sovereignty agenda* “to integrate economic and geopolitical considerations at the appropriate levels of governance” (Leonard et al. 2019: 20) with four goals: “[a] Boost Europe’s research, scientific, technology and innovation base; [b] Protect assets critical to national security from foreign interference; [c] Enforce a level playing field in both domestic and international competition; and [d] Strengthen European monetary and financial autonomy.” The authors

further recommend that this techno-economic sovereignty agenda “should be top of the policy priorities of the new European Commission when it takes office in late 2019... [and that] the new Commission president should outline this economic sovereignty agenda in his or her first speech to the European Parliament, and should publish a more detailed proposal by early 2020.” It seems that President Ursula von der Leyen listened to their call.

The emphasis on techno-economic sovereignty shall continue when France takes over the rotating presidency of the Council of the EU in January 2022. The French president Emmanuel Macron has given several declarations on the need to ensure Europe’s “digital” and “technological” sovereignty: “There is no sovereignty without local champions. The first sovereignty is industrial, business-related. The second one is regulation and the two go together. Without regulation, there are no standards.”⁴

While calling for a digital strategy at the EU level, Macron also announced in October 2021 its own technological and industrial strategy: a €30-billion plan to “reindustrialize France”⁵, and ensure the country’s domination of three revolutionary technologies – digital, robotics and genetics. The industrial and infrastructure plan of US president Joe Biden can also be seen as a technological (and economic) sovereignty strategy: it seeks to create “most resilient, innovative economy in the world.”⁶ Both the French and the US plans contains elements of “mission orientation”, in that – at least on paper – they seek to contribute to addressing climate change and promote environmental sustainability (Biden’s Plan would amplify the focus of missions from defence to other areas⁷, even though its emphasis was/is on infrastructure).

The tension between the interests and strategies of different countries was evident during the initial wave of the coronavirus pandemic, when each country fought to guarantee supplies of medical equipment (from individual protection equipment to ventilators) and, later, vaccines. The

2. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_5542, accessed on 27/10/2021.

3. <https://www.twobirds.com/en/news/articles/2020/global/european-commission-unveils-regulatory-plan-to-achieve-technological-sovereignty>, accessed on 27/10/2021.

4. Quoted in <https://www.politico.eu/article/macron-aims-for-10-european-tech-giants-valued-at-e100b-by-2030/>. See also: <https://www.cnn.com/2020/12/08/frances-macron-lays-out-a-vision-for-european-digital-sovereignty.html>, both accessed on 27/10/2021.

5. <https://www.france24.com/en/live-news/20211012-macron-announces-30-billion-euro-plan-to-re-industrialise-france>, both accessed on 27/10/2021.

6. Quoted in <https://www.nytimes.com/2021/03/31/business/economy/biden-infrastructure-plan.html>. See also: <https://www.atlanticcouncil.org/commentary/transcript/the-biden-white-house-plan-for-a-new-us-industrial-policy/>, both accessed on 27/10/2021.

7. <https://www.science.org/content/article/biden-seeks-big-increases-science-budgets>, accessed on 27/10/2021.

reported episodes⁸ of China withholding supplies of medical goods or of the United States “hijacking” medical equipment shipped from China through the American territory to other countries⁹ show that, when a crisis looms, the actions of national governments sudden become “realist” and any

traces of the “liberal” international relations¹⁰ rhetoric disappear: the nation state and the interests and welfare of their citizens become the privileged frame of reference. But does this mean that the political economy of technological innovation strategies has changed?

3 The Political Economy of Technological Innovation Strategies

In the beginning of first chapter of “The Great Transformation”, Karl Polanyi (2001 [1944]: 3-4) explains that his thesis:

“...is that the idea of a self-adjusting market implied a stark Utopia. Such an institution could not exist for any length of time without annihilating the human and natural substance of society; it would have physically destroyed man and transformed his surroundings into a wilderness. Inevitably, society took measures to protect itself, but whatever measures it took impaired the self-regulation of the market, disorganized industrial life, and thus endangered society in yet another way”.

Later on, in chapter 11, Polanyi (2001 [1944]: 130) refers to this dynamic of the capitalist society “a double movement”: whenever the market “expands itself continuously [...] this movement [is] met by a countermovement checking the expansion in definite directions.” Some authors interpret the double movement as a secular pendulum, meaning that in certain historical periods self-regulating markets (and free-market supporting institutions) prevail, while in others institutions regulating markets and promoting social welfare dominate. Indeed, Polanyi (2001 [1944]: 147) himself alludes to such periodization by saying that:

“...various countries of a widely dissimilar political and ideological configuration. [...] ...each of them passed through a period of free trade and laissez-faire, followed by a period of antiliberal legislation in regard to public health, factory conditions, municipal trading, social insurance, shipping subsidies,

public utilities, trade associations, and so on. It would be easy to produce a regular calendar setting out the years in which analogous changes occurred in the various countries”.

Based on the works of Burawoy (2010); Kretschmer (2019); Nölke and May (2019); Stewart (2010), for Western economies, we propose the following periods for the Polanyi pendulum (the dates are approximate):

1795-1830: state-led

1830-1870: free-market

1870-1920: state-led

1920-1940: free-market

1940-1970: state-led

1970-2010: free-market

8. <https://www.nytimes.com/2020/03/13/business/masks-china-coronavirus.html>; <https://www.wsj.com/articles/chinas-export-restrictions-strand-medical-goods-u-s-needs-to-fight-coronavirus-state-department-says-11587031203>; accessed on 27/10/2021.

9. <https://www.businessinsider.com/coronavirus-us-accused-of-diverting-medical-equipment-from-countries-2020-4>; <https://oglobo.globo.com/brasil/carga-chinesa-com-600-respiradores-artificiais-retida-nos-eua-nao-sera-enviada-ao-brasil-24349142>; accessed on 27/10/2021.

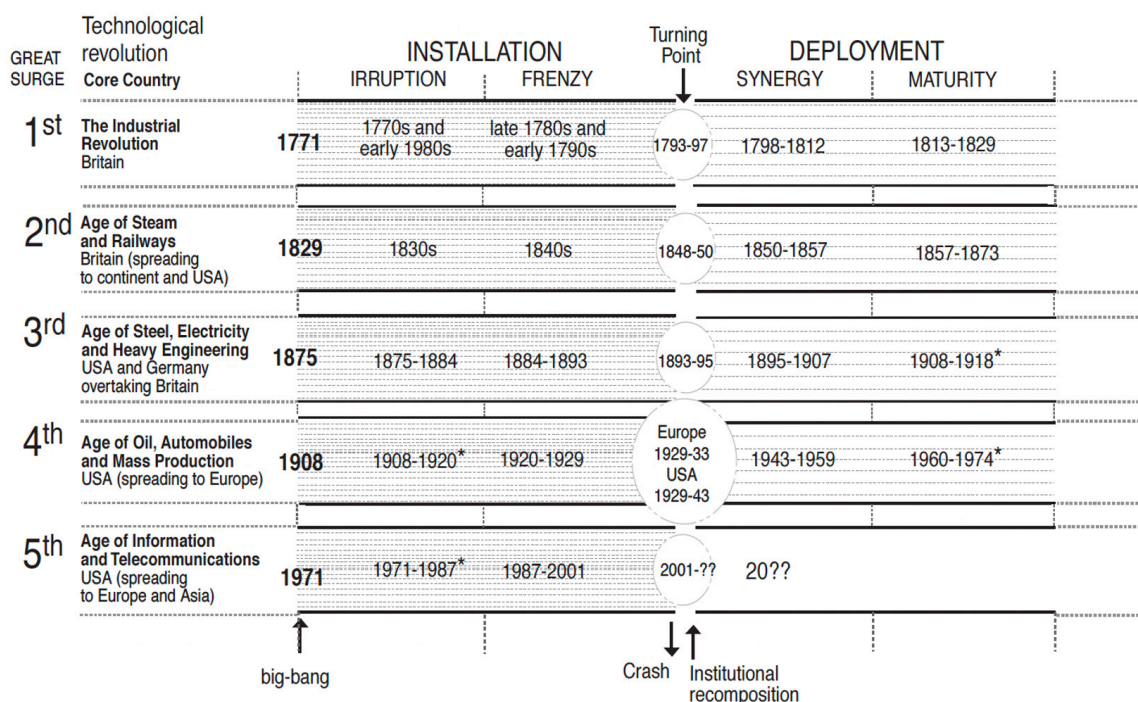
10. On the different schools of international relations, see Snyder (2004).

These dates are impressionistic and as the underlying processes are always present, the distinction from a state-led period to a free-market period is not clear-cut. For instance, state-centric forces are already emerging in the 1930s (In the US, but also in countries preparing to war in Europe), while free-market forces are present in the 1870-1920 period (especially in Europe), and shows signs of re-emergence already in the 1970s. Yet, what is interesting for our analysis is that these periods largely overlap with the Installation and Deployment periods of the most recent “great surges of development” (triggered by the associated technological revolutions), as proposed by Perez (2002, 2010) – see Figure 2. This does not seem to be a mere coincidence, even though those authors and Perez developed their periodization of capitalism from different – Polanyian and Neo-Schumpeterian, respectively – perspectives. A closer look at Perez’ theory reveals why the coinciding periodization does not seem to be an accident.

According to Perez (2002: 36), the first half of the great surge of development (GSD) triggered by the technological innovation that gives birth

to a technological revolution “can be termed the installation period. It is the time when the new technologies irrupt in a maturing economy and advance like a bulldozer disrupting the established fabric and articulating new industrial networks, setting up new infrastructures and spreading new and superior ways of doing things. [...] The second half is the deployment period, when the fabric of the whole economy is rewoven and reshaped by the modernizing power of the triumphant paradigm, which then becomes normal best practice, enabling the full unfolding of its wealth generating potential.” Moreover, Perez (2002) explains that, on the one hand, the installation of a new technological revolution is led by financial capital, which thrives in free markets, while, on the other, deployment is promoted through state activism that supports production capital. Note that in geographical terms, Perez’ theory is also centred in Western countries, which were at the core of the technological the technological revolutions. In my view, what Perez does is to offer an (implicit) explanation to the political-economic double movement identified by Polanyi, an explanation linked to technological dynamics.

Figure 2: Installation and deployment periods of each great surge of development



Note: * Observe phase overlaps between successive surges.

Source: Perez (2002, p. 57)

The geopolitical implications of Perez (2002) theory are seldomly explored, yet they are also key to understanding the political economy of technological innovation strategies.

Two recent studies discuss the role of wars in great surges of development.¹¹ Kaldor (2018) and Johnstone and McLeish (2022) seem to concur that wars can both create new technological innovations that lead to technological revolutions, as well as contribute to ingraining the best-practice principles¹² to apply the technological revolution to modernize the whole economy – a process Johnstone and McLeish (2022) call “imprinting”. Kaldor (2018) goes further and contrasts the “one-hundred-year cycle of hegemonic wars”, as identified in the literature on long cycles in war, with the periodization of the theory of GSD theory. She argues that the hegemonic wars¹³ “largely coincide with turning points” (Kaldor 2018: 217) of the great surges of development. While Kaldor seem to adopt a different periodization of great surges (closer to Kondratiev’s long-wave cycles¹⁴) and discuss the “turning point” between two surges (and not between installation and deployment, as in Perez’ theory), she puts forth an important hypothesis: that wars are key to both the emergence and diffusion of technological revolutions. We may add that wars create legitimacy and power for the State to centralize, coordinate, impose and invest in technological development and deployment. Yet, she speculates that in the current ICT surge, “war is not likely to take the form of the classic interstate war between great powers... [...] Rather, what is likely to happen is what I call a new war on a global basis” (Kaldor, 2018, p. 217-218).

Kaldor’s speculations raises two important insights about the political economy of technological innovation strategies. The first has to do with the reason why nation states innovate.

Here Mark Taylor’s (2016) theory of “creative insecurity” is of relevance. Creative insecurity is “the condition of feeling more threatened by external hazards than by domestic rivals.” According to his theory¹⁵, a nation’s balance between domestic conflict and external security is the key factor explaining its innovation rate – and not the institutions that form the national innovation system, which provides the means (and not the reason) to innovate. The existence of external security concerns would make citizens more willing to accept the burdens (costs, risks, uncertainties, trade-offs) of forging the system’s institutions and technical capabilities. In the presence of pressures from external insecurity that are bigger than those due to domestic conflict, a nation will innovate even in the absence of the “right” institutions¹⁶. Creative insecurity theory seems to point to a specific manifestation of Polanyi’s double movement, between two types of politics: on the one hand, domestic distributional politics, which tend to slow down innovation, and, on the other, external security politics, which would favour innovation.

Indeed, Polanyi’s double movement occurs not only within nation states but also internationally. As Fiori (2004, p. 60 – my translation) explains, the self-protection countermovement to address the perverse consequences of self-regulating markets manifests itself both “(i) within national societies through various forms of political and social democratization and the construction of collective protection networks for populations; and (ii) within the international system, in the form of a defensive reaction by states that decide to protect their national economic systems, in situations of crisis or unequal competition.” It is when these two manifestations align that a nation state deploy the right institutions – through national technological strategies – and begin to innovate.

11. Other important studies relating wars to technological development and economic growth are Forman (1987) and Ruttan (2006).

12. Perez (2002) calls it a “techno-economic paradigm”.

13. Referring to Wright (1942), Kaldor (2018) mentions the following hegemonic wars: Wars of the Spanish Succession (1701 to 1714), the Napoleonic Wars (1795 to 1815), and the two World Wars (1914 to 1945); and the following minor wars: the Seven Years’ War (1756 to 1763), the American Civil War (1861 to 1865), Crimean War (1853 to 1856), Franco-Prussian War (1870 to 1871), and Austro-Prussian War (1866).

14. Named so by Joseph Schumpeter after Russian economist Nikolai Kondratiev, who identified the long term periods of high economic growth followed by periods of relatively slow growth. Neo-Schumpeterian authors like Carlota Perez (2002) and Freeman and Louça (2001) theorized about the underlying causes of the Kondratiev waves.

15. Taylor (2016) provides rich statistical evidence complemented by qualitative case studies of nations with different degree of success in technological innovation to corroborate his theory.

16. Burawoy’s (2010) analysis highlight the importance of social networks, industrial clusters, and technology standards for a country’s S&T prowess.

“...a nation’s external threats (both military and economic) appear to act as a counteracting force that supports innovation. Innovation is often the best strategy for a society to use against particular external threats. These include the threats of military conquest, severe cuts to strategic imports, or massive flights of capital abroad. When these particular types of external threats loom large enough to outweigh those posed by domestic rivals, both popular and elite support tend to shift in favour of S&T and its supporting institutions and policies.” (Taylor 2016: 278)

Indeed, as an example of this fact, is all the Chinese rhetoric of overcoming and preventing a new “century of humiliation”¹⁷, including as the foundation of its innovation-driven development. Conversely, the emergence of China represents the “external threat” to developed countries, most notably the United States, but also European countries and Japan. And as we saw in section 2, the new coronavirus pandemic came to represent a new external threat, which magnified the risks associated to the technological and industrial dependence to imports (especially of medical products) from China. Faced by this new threat, national governments deployed innovation and industrial policies aimed at technological sovereignty or the achievement of missions (or started to plan so).

Edler et al. (2021) provide a nuanced discussion of the technological sovereignty impetus in Europe, identifying it as a new rationale for innovation policies. Recognizing that sovereignty discourses tend to re-emerge in times of crisis (“when a nation’s ability to maintain status-quo processes is at stake”), they associate the new “technology sovereignty” trend to “a turbulent decade influenced by the financial and economic crisis, increasing protectionism in the USA and China, and the Covid-19 pandemic”, and argue that “that sovereignty discourses function as a self-legitimising, protective mechanism of states faced by challenges originating from their external environment” (Edler et al. 2021: 26).

The first two central premises of their definition of “technological sovereignty” is congruent with the above discussion of Polanyi’s double movement and the importance of external threats to technological innovation. Technology sovereignty “is a reaction to a changing world order, in which the preferable system of free trade and collaboration has come under attack and therefore no longer provides a reliable basis under all circumstances [and] it is a dynamic concept, focused on building competences and capacities through innovation policy and seeking to maintain, wherever possible, stable inter-national technological interdependencies” (*idem*). The authors refer to their definition as an “enlightened concept of technological sovereignty”, for it seeks to strike a desirable balance between openness and sovereignty, which in my view can be seen as a paradigmatic concept of capitalism: openness and sovereignty are part and parcel of the liberal movement and the self-protection countermovement that define the capitalist system.

Despite this disagreement, Edler et al. (2021) emphasize a challenge for implementing said technological sovereignty strategy, which seems consistent with the “creative insecurity” strategy: the fact that such strategy is prone to contestation by different economic and societal actors, as they force upon society “tough choices”. As Taylor (2016) argue, disputes associated with “distributional politics” are at odds with effective technological innovation strategies. Therefore, in my view, a techno-economic sovereignty strategy at the level of the European Union is doomed to fail as long as member countries continue to engage in a type of “distributional politics”, as it was clear from the divergent preferences¹⁸ that surfaced during the discussions over the EU recovery deal. Looking beyond Europe, the technology sovereignty rhetoric continues to be strong in the US and China, and is of paramount relevance to emerging countries like Brazil.

17. The term is how the Chinese refers to the period from 1839 to 1949, when Western powers and Japan intervened and subjugated China under the Qing Dynasty.

18. Article by the prime minister of Spain Pedro Sánchez: <https://www.theguardian.com/world/commentisfree/2020/apr/05/europes-future-is-at-stake-in-this-war-against-coronavirus>; article by the prime minister of Sweden Stefan Löfven, prime minister of Denmark Mette Frederiksen, prime minister of the Netherlands Mark Rutte and the Austrian Chancellor Sebastian Kurz: <https://www.ft.com/content/7c47fa9d-6d54-4bde-a1da-2c407a52e471>, both accessed on 27/10/2021.

4 Implications for Brazil and Emerging Economies

The political economy of technological (sovereignty) strategies is not “new”, because underlying these strategies are always geopolitical motivations, which come to the fore depending on the prevailing dynamics of Polanyi’s double movement. What is new is how these motivations and the double movement are manifesting themselves given the US-China geopolitical dispute and the coronavirus pandemic. As an external threat, the pandemic, however, was not sufficient to trigger (or accelerate) this countermovement in all countries. After all, the pandemic was (is) common to all. What is different is each nation’s internal coalition of forces, domestic disputes, and distributional politics.

In the concluding chapter to his book, Taylor (2016) offered his “predictions of national S&T performance over the next twenty years” – a bold move anchored on his confidence on the robustness of his theory of “creative insecurity”. He divides sixty countries in four categories: “continued leadership”, “potential surprises”, “potential disappointments” and “close calls”. Amongst the leaders (which include the US, Japan, Germany, France, Israel, among others), he does not expect any setbacks. As potential surprises, he includes countries where domestic tensions seemed to have calmed down – such as Croatia, Slovakia and Spain (which is a curious inclusion, given the independentist movements of Catalonia and the Basque country). Other curious predictions are the inclusion of Russia in the “potential disappointment” group, considering its military prowess coupled with geopolitical ambitions in Eurasia, and China in the group of “close calls” with a negative bias (likely disappointment), considering that are witnessing increasing tensions in the China South Sea and may soon see the intensification of economic and political competition for regional hegemony between China, Japan and Korea. While the “predictions” are dated to 2016, the emergence of China as a potential threat to the US power was already visible a decade earlier (Fiori 2004, 2010). As Fiori (2010) put it, the centre of the hegemonic

disputes in the capitalist interstate system lays in the US and China, “which are increasingly complementary from an economic and financial point of view and are now indispensable for the expanding functioning of the world economy.” (Fiori 2010: 148).

Taylor (2016) predicts Brazil to be a “disappoint” in terms of scientific-technological performance during the next 20 years, because domestic issues overshadow external threats in the country: while suffering from high inequality, political unrest and civil strife (such as periodic labour strikes), Brazil does not have border disputes or is overly dependent on resource (energy and food) imports.¹⁹ In this context, “creative insecurity expects that the contending domestic interest groups and elites in these countries will likely fail to cooperate to accept the risks, costs, and redistributive aspects of rapid S&T progress” (Taylor 2016: 282). The recent cut of 87% of the budget previously allocated to the Brazilian ministry science and technology²⁰ seems to corroborate this view. How can Brazil overcome its fate?

Fiori (2010) discusses three hierarchical groups of nations that follow in the trail of the hegemon. First are the nations that develop “under invitation” or the protection of the leading nation,

19. Taylor (2016) proposes that those are the key indicators of a country’s relative balance of security concerns (also the existence of a “recent civil war” and “anti-S&T, pro- status quo military dictatorship”, both of which would be detrimental to technological development.

20. <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/10/4954322-governo-bolsonaro-corta-87-da-verba-para-ciencia-e-tecnologia.html>, accessed on 27/10/2021.

such as happened with Canada, Australia and New Zealand when Great Britain was the hegemon, or with Germany, Japan and South Korea, which were supported by the United States after the Second World War. In the second group are countries that adopt their own economic (technological and industrial) development strategies to catch up with the leader, as happened with the United States, Germany and Japan in the late 19th century (which caught up with Great Britain), and is now happening with Russia, India and China. This strategy (which may be linked to Taylor's theory of "creative insecurity") is risky, as the leading nation may attempt to block it. And finally come the group of nations in the systems periphery, which may reach a high level of per capita income (as in the case of the Scandinavian countries – yet one must note that they are important Western allies and member of the NATO) or may even industrialize themselves (as in the case of Brazil in the second half of the 20th century). Despite the difficulty of promoting economic development, technological sovereignty and industrial catching up, national mobility in the capitalist system is possible, but it depends more on political-economic than on policy and institutional choices.

Opportunities for economic development are a "moving target" (Perez 2001), influenced by the trajectories of individual technologies, industries, and technological revolutions, and also by geopolitical developments. Technological revolutions create the prospects of widespread economic welfare, which facilitate the national upward mobility. Opportunities also open up in moments of intensified interstate disputes, which seem to be occurring in the beginning of the third decade of the 21st century. In order to seize them, Brazil and other nations in the periphery of the system, need to "tidy the house", solving the internal conflicts that Taylor (2016) talks about, in order to form a power coalition (or a stable and strong "social network" formed of workers, capitalists and bureaucrats) capable of, first, identifying the moving technological opportunities and, second, sustaining a long-term strategy to protect the legitimate national interests and welfare of its people (Fiori 2010).

Such long-term strategy should rebalance policy priorities:

1. from redistributing wealth to promoting capacity and capability building: this does not mean abandoning redistribution policies and combating inequalities, nor does it mean abandoning industrial policy in favour of education investments. It is about reframing the strategic issues, to create institutional capacity and capability as part of a (re)industrialization effort (focused on 21st century industries) and as (an additional) way to address inequality and promote welfare.
2. from shielding selected firms and industries from competition to supporting domestic market competition (by backing the creation of new firms) and the competitiveness of national firms in international markets: this is beyond selecting winners and backing national champions; it is about identifying opportunities for willing and capable national firms to enter (and potentially transform) specific global value chains.
3. from prioritizing governmental austerity to maximizing the multiplier and crowd in effects of governmental investments: this means focusing not on the efficiency of public expenditures but on its efficacy. And one way of doing it is to establish concrete 'missions' (solving specific social-environmental challenges, like urbanization and sewage of ghetto areas).²¹

While the Brazilian capacity to establish an adequate economic strategy to seize open opportunities is not in question, the country's capability and prospect of establishing a strong and stable political coalition still is. And this is the crux of the political economy matter for a successful technological and industrial catching up strategy.

21. Recent studies (Deleidi and Mazzucato 2021; Ziesemer 2021) have shown that mission-oriented R&D investments are associated with a higher fiscal multiplier (the impact of governmental expending on the gross domestic product) and crowd in effect (stimulating additional private investment in R&D) than any other type of public (R&D and non-R&D) expenditures – these effects would even contribute to the sustainability of the public debt.

Bibliographical references

- Burawoy, Michael (2010), 'From Polanyi to Pollyanna: The false optimism of global labor studies', *Global Labour Journal*, 1 (2).
- Deleidi, Matteo and Mazzucato, Mariana (2021), 'Directed innovation policies and the supermultiplier: An empirical assessment of mission-oriented policies in the US economy', *Research Policy*, 50 (2), 104151.
- Edler, Jakob, et al. (2021), 'Technology sovereignty as an emerging frame for innovation policy: Defining rationales, ends and means', (Fraunhofer ISI Discussion Papers-Innovation Systems and Policy Analysis).
- Fiori, José Luís (2004), 'Formação, Expansão e Limites do Poder Global', in José Luís Fiori (ed.), *O Poder Americano* (Petrópolis: Editora Vozes), 11-64.
- (2010), 'Prefácio ao poder global', *Revista Tempo no Mundo*, 2 (1), 131-53.
- Forman, P. (1987), Behind quantum electronics: National security as basis for physical research in the United States, 1940-1960. Historical studies in the physical and biological sciences, 18(1), 149-229.
- Freeman, Christopher and Louçã, Francisco (2001), *As time goes by: from the industrial revolutions to the information revolution* (Oxford; New York: Oxford University Press) xv, 407 p.
- Johnstone, Phil and McLeish, Caitriona (2022), 'World wars and sociotechnical change in energy, food, and transport: A deep transitions perspective', *Technological Forecasting and Social Change*, 174, 121206.
- Kaldor, Mary (2018), 'Cycles in World Politics', *International Studies Review*, 20 (2), 214-22.
- Kretschmer, Mark (2019), 'Karl Polanyi and economics: Polanyi's pendulum in economic science', (Ordnungspolitische Diskurse).
- Leonard, Mark, et al. (2019), 'Redefining Europe's economic sovereignty', *Bruegel Policy Contribution* (2019/9; Bruegel, Brussels).
- Mazzucato, Mariana (2018), *Missions: Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union - A problem-solving approach to fuel innovation-led growth* (Brussels: European Commission).
- Nölke, Andreas and May, Christian (2019), 'Liberal Versus Organised Capitalism: A Historical-Comparative Perspective', in Tamás Gerócs and Miklós Szanyi (eds.), *Market Liberalism and Economic Patriotism in the Capitalist World-System* (Cham: Springer International Publishing), 21-42.
- Penna, Caetano C. R. (2021), 'Geopolitics and the Economics of Innovation', *CEBRI Policy Paper*, 2/5.
- Perez, Carlota (2001), 'Technological change and opportunities for development as a moving target', *CEPAL Review*, (12), 109-30.
- (2002), *Technological revolutions and financial capital: the dynamics of bubbles and golden ages* (Cheltenham, UK ; Northampton, MA, USA: E. Elgar Pub.) xix, 198 p.
- (2010), 'The financial crisis and the future of innovation: A view of technical change with the aid of history', *TUT Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance Working Paper Series*, 28.
- Polanyi, Karl (2001 [1944]), *The great transformation: the political and economic origins of our time* (2nd Beacon Paperback edn.; Boston, MA: Beacon Press) xli, 317 p.
- Ruttan, V. W. (2006), *Is war necessary for economic growth? Military procurement and technology development*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Snyder, Jack (2004), 'One world, rival theories', *Foreign policy*, (145), 52.
- Stewart, Frances (2010), 'Power and progress: The swing of the pendulum', *Journal of Human Development and Capabilities*, 11 (3), 371-95.
- Taylor, Mark Zachary (2016), *The politics of innovation: Why some countries are better than others at science and technology* (Oxford University Press).
- Wright, Quincy (1942), *A study of war* (Chicago, Ill.; The University of Chicago press) 2v.
- Ziesemer, Thomas H. W. (2021), 'Mission-oriented R&D and growth', *Journal of Applied Economics*, 24 (1), 460-77.



Global Political
and Economic
Realignments
Implications
for Brazil

The Anthropocene as concept and diagnosis: implications for multilateralism and from Brazil's perspective

Carlos R. S. Milani

COLLECTION OF
POLICY PAPERS

4/4

Introduction

Since the Anthropocene concept was launched by climate scientists and after the intense exchanges that followed among physicists, chemists, geologists and oceanographers at the beginning of the twenty-first century, the debate in the human and social sciences about its causes and implications has advanced significantly, bringing innovations and pointing out contradictions expressed in the proposed categories of *capitalocene*, *plantationcene*, *chthulocene* and *phallocene*. In International Relations and Foreign Policy Analysis, theoretical, methodological and empirical advances that adopt the concept and diagnosis of the *Anthropocene* as a premise are still timid. In the field of public policies, diplomatic practices and debates on the necessary reforms of multilateralism, there are great challenges, especially when analyzing Brazil's regional and global role in this scenario. In this policy paper, I argue that the adoption of the anthropocene diagnostic concept implies a profound rethinking of the role of the State in development models, but also of the institutional design and the definition of responsibilities of contemporary multilateral organizations. To develop this argument, the policy paper is organized in three sections: (i) the anthropocene as concept and diagnosis; (ii) the anthropocene in international relations, with emphasis on development and security issues; (iii) implications for multilateralism and challenges posed to Brazil.

The Covid-19 pandemic, the accelerated loss of biodiversity, the increasing deforestation rates in Brazil, and the climate emergency are political agendas that have produced intense public debates about the responsibility of the State, urban and rural development models, agricultural strategies, the role of mining, environmental-economic recovery programs (also known as Green New Deals)¹, ecological and social transition scenarios, projects to overcome the fossil fuel energy model, new patterns of consumption and lifestyles, the relationship (including necessary solidarity) between human and non-human forms of life, among many other topics.

Often, such debates start from the premise that we will have to reinvent ourselves as a society and civilization, that we will have to rethink economic and political models that allow us to overcome these crises immediately, in the short term, but also in the medium term, in order to ensure our viability as a human species in the future. As Leticia Cotrim, oceanographer and professor at UERJ, said, the problem of climate change does not endanger the planet Earth, whose resilience is confirmed with an approximate age of 4.5 billion years, but the permanence of humans (and non-human forms of life) on the planet².

The experience of the Covid-19 pandemic "is characterized by the unmistakable mark of complexity," having promoted, at the same time, "the relative suspension of economic practices and social exchanges, on all continents, by the imperative horizontal social isolation, which was duly established by the discourse of science and institutionally guided by the World Health Organization³. In addition

1. Cf. Ann Pettifor, *The Case for the Green New Deal*. Londres, Verso, 2019.

2. Cf. Leticia Cotrim's lecture at the First Cycle of Webinars of the Interdisciplinary Observatory on Climate Change (IOMC) on YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=ocxKbFj7VHE>

3. Cf. Joel Birman, *O Trauma na pandemia do coronavirus. Suas dimensões políticas, sociais, econômicas, ecológicas, culturais, éticas e científicas*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2020, pp. 11-12.

to the rupture, or at least radical discontinuity of practices of sociability and intersubjective ties across the planet, the pandemic has broadened and deepened the perception and the objective dimension of threats related to health and the environment, thus bringing more theoretical and political legitimacy to the Anthropocene in order to rethink, in this policy paper, international relations, the role of the State, and multilateral organizations.

The Covid-19 pandemic crisis has represented the greatest health event on the planet since the Spanish flu of 1918, with effects even more catastrophic than the HIV-AIDS pandemic that began in the 1980s. The confluence between the current pandemic, hegemonic disputes and rivalries between the U.S. and China, the recent China-Russia alliance, financial crises, and the Anthropocene as a concept and diagnosis produces something new, which leads us to reimagine the role of multilateral organizations, in general, and the United Nations (UN), in particular. As the UN Secretary-General, António Guterres, reminds us in the document published in September 2021, entitled Our Common Agenda - Report of the Secretary-General, “we have been reminded of the vital role of the State in solving problems, but also the need for networks of actors stretching well beyond States to cities, corporations, scientists, health professionals, researchers, civil society, the media, faith-based groups and individuals”⁴.

In this scenario, the main argument that I try to develop in this policy paper is that the adoption of the anthropocene diagnostic concept implies a profound rethinking of the role of the State in development models, the institutional design, and the definition of responsibilities of contemporary multilateral organizations. After all, transnational threats to the security of States, to the security of populations and individuals, as well as to the security of the biosphere, cannot be truly addressed as long as the paradox that is expressed in the coexistence between, on the one hand, the modern utopia based on rigid borders between sovereign (but not necessarily responsible) nations, preventing, at least greater coordination (not to mention collective action) and effective commitments are possible at the global level, and, on the other hand, neoliberal models

of development, in which finance, big banks, and the fossil fuel complex in the international economy have ultimately functioned not only as the economic reason, but also as the moral and political reason for legitimizing individual and collective decisions, the State and economic operators, in recent decades⁵. Paraphrasing Thomas Piketty, the intellectual, institutional, and political justifications constructed to explain the inequalities and, I would add, the environmental, ecological, and climate crises, risk leading us to the breakdown of the entire social and political structure erected nationally and internationally⁶.

Therefore, the challenge that is posed is of considerable intellectual and political magnitude. The answer given, in this policy paper, is, of course, very modest, leaving me only the possibility to suggest to the readers that they interpret this paper as an invitation to reflection and to such an important exercise of political imagination in the Brazil of tomorrow. I organized this paper in three parts: first, I analyze how and why the concept of the Anthropocene challenges modernity, development and the international system; second, I discuss some of its consequences in international relations, mainly in the fields of security and development; third, as final considerations, I sketch some notes on the challenges posed to multilateralism, dialoguing with the UN Secretary General's report, mentioned above, and trying to highlight which roles Brazil could play in the context of future reforms.



The challenge that is posed is of considerable intellectual and political magnitude.



4. Quoted in p.11 of the report. Cf. <https://www.un.org/en/un75/common-agenda>.

5. Cf. Jacques Rancière, *O ódio à democracia*. São Paulo: Boitempo, 2014; Wendy Brown, *Nas Ruínas do Neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente*. São Paulo, Politeia, 2019.

6. Cf. Thomas Piketti, *Capital et idéologie*. Paris, Éditions du Seuil, 2019, p. 13.

The Anthropocene as concept and diagnosis

The concept of the Anthropocene was coined in 2000 by Paul Crutzen, who won the Nobel Prize in chemistry in 1995, and by biologist Eugene Stoermer⁷. Since then, one of the main debates among natural scientists has been to define the beginning of what would be a new geological era, a task that has occupied the working group of the Stratigraphy Committee of the Geological Society of London. Chronologically, what would bring us closest to this beginning of the Anthropocene are the following historical events: the colonization of America (1492-1800), the Industrial Revolution (1760 to the present), the detonation of nuclear weapons (1945 to the present) and the presence of persistent industrial chemicals (1950 to the present)⁸.

Despite the controversies over the attribution of an initial date to the Anthropocene, the term made popular by Crutzen and Stoermer has serious conceptual implications: accepting the Anthropocene as a diagnosis means recognizing the, so to speak, structural incidence capacity, and the potential for human interference in the functioning of the Earth System. That is, the concept of the Anthropocene results from an accumulation of scientific evidence about the global impact of anthropogenic activities, such as the increased concentration of greenhouse gases (GHGs) in the troposphere and its consequent effect on the global temperature of the planet, the acidification of the oceans and the melting of polar ice caps, among others.

The public dissemination of the term Anthropocene may be recent, but the content to which it refers is not. For example, in his famous book *The Biosphere and the Noosphere*, published in Russian in 1926 and in English in 1945, the Soviet geochemist Vladimir Vernadsky had mentioned the impacts of human activity on the environment as a powerful geological force. According to him, human civilization, its thought and work were faced with the problem of the transformation of the biosphere into the noosphere. In the social sciences, we can find important references about the contradictory relations between human society and nature

in Karl Polanyi's *The Great Transformation*, particularly in Chapter 15 of Part Three of his work⁹. The perception of the human and capitalist impacts on nature, the environment, ecosystems, and the planet is not new. What is new is the broad scientific consensus about its systemic effects, to the point that in 2021, the International Panel on Climate Change (IPCC) made a series of unprecedented statements, such as:

- Observed increases in well-mixed greenhouse gas (GHG) concentrations since around 1750 are unequivocally caused by human activities (p. 4);
- It is virtually certain that the global upper ocean (0–700 m) has warmed since the 1970s and extremely likely that human influence is the main driver. It is virtually certain that human-caused CO₂ emissions are the main driver of the current global acidification of the surface open ocean. There is high confidence that oxygen levels have dropped in many upper ocean regions since the mid-20th century and medium confidence that human influence contributed to this drop (p. 5).
- Human influence has warmed the climate at a rate that is unprecedented in at least the last 2000 years (p. 6).
- The scale of recent changes across the climate system as a whole – and the present

7. Cf. Paul J. Crutzen & Eugene F. STOERMER, *The Anthropocene*. *Global Change Newsletter*, n. 41, pp. 17-18, 2000.

8. Cf. Mark Maslin, *Climate Change: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

9. Cf. Karl Polanyi, *A Grande Transformação*. Lisboa, Edições 70, 2012 [1945].

state of many aspects of the climate system – are unprecedented over many centuries to many thousands of years (p. 8).¹⁰

From the moment that the social sciences began to focus on the concept and, therefore, to enrich this debate, new meanings began to emerge, highlighting limitations of the original concept, centered on the responsibility of humanity as an absolute, homogenous, and perhaps reified whole.¹¹ One of the simplifications pointed out concerns the construction of the “we” of climate change. Timothy Luke, for example, reminds us that it is a “conflicted, contested and contradictory ‘we’ that climate change activists believe must change in a cohesive, coherent, and complex fashion”¹².

There is no denying that the climate change crisis and the Anthropocene, as emergences of the present, are considered disruptive elements in the history of the connection between past and future. However dissent there may be between social scientists and natural scientists on either side, there is broad agreement that the Anthropocene appeals to our sense of human universals, while challenging our capacity for historical understanding by recognizing the end of the distinction between natural and human history. However, there is a necessary problematization of the historical sense of humanity, because integrating this perception of the human as a geological agent implies rethinking the senses of freedom and prosperity, as well as the historical processes of construction of inequality and difference¹³. Thus, as a critique and also as a constitutive element of the Anthropocene crisis, signifiers such as capitalocene, chthulocene, plantationocene, phallocene, among others, have emerged that have sought to fill the conceptual gaps of the Anthropocene by pointing out its deficiencies. In

a summarized and very schematic way, we will define each of these concepts that contradict and complement the Anthropocene as a diagnosis of the crisis we are going through.

The capitalocene locates the cause of the current climate change emergency in the economic system (capitalism) and abandons the broad and universal conception of humanity to historical and spatial concepts of class, inequality, and asymmetry of power, which anchor specific discourses and practices of domination, exploitation, and oppression. A significant part of humanity is not part of the fossil economy (of oil and gas consumption) and still consumes energy from coal, wood, and organic waste for domestic purposes. There are varying degrees of vulnerability at all scales of human society, which is why thinking only in terms of the “human species” could lead to mystification, explained by the early leadership of the natural sciences in public debates about the Anthropocene¹⁴.

The concept of chthulocene, on the other hand, proposed by Donna Haraway, places different species on a non-hierarchical plane and appeals to the various tentacular forces and powers of planet Earth, making solidarity between species (or between human and non-human forms of life) the core of her critique of the inadequacy of the anthropocene (very human-centric)¹⁵.

At least two relevant contributions emanate from ecofeminist theories. First, the phallocene, which symbolizes the translation of sexual difference into inequality in the ways of producing harmful effects on the planet, such as GHG emissions. In this sense, it indicates that any alternative proposal to femicide, ethnocide, ecocide, and geocide goes through the recognition of the gender dimension in the crisis of the Anthropocene. Second, the plantationocene, which points to the devastating transformation (of nature and some humans) of farms, grasslands, and forests into extractive and slave labor-based plantations, which continues in global industrialized meat production, monoculture agribusiness, and the

10. Cf. IPCC, Climate Change 2021, The Physical Science Basis, Summary for Policymakers. Available at: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM_final.pdf.

11. Cf. Carolyn Merchant, *The Anthropocene and the Humanities. From Climate Change to a New Age of Sustainability*. New Haven, Yale University Press, 2020; Dipesh Chakrabarty, “The climate of history: Four theses”, *Critical Inquiry*, vol. 35, pp. 197-222, 2009; José Mauricio Domingues, *Mudança climática e sociologia, subjetividade coletiva e tendências de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Cadernos do OIMC, 2021. Available at: <http://obsinterclima.eco.br/wp-content/uploads/2021/10/Cadernos-OIMC-02-2021.pdf>.

12. Cf. Timothy W. Luke, The climate change imaginary, *Current Sociology Monograph*, vol. 63, p. 286, 2015.

13. Cf. Pierre Charbonnier, *Abondance et liberté, une histoire environnementale des idées politiques*. Paris, Editions La Découverte, 2020.

14. Cf. James W. Moore, *Capitalism in the Web of Life: Ecology and the Accumulation of Capital*. Londres/Nova York, Verso, 2014; Andreas Malm & Alf Hornborg, The geology of mankind? A critique of the Anthropocene narrative. *The Anthropocene Review*, v. 1, n. 1, pp. 62-69, 2014.

15. Cf. Donna J. Haraway, Staying with the Trouble: Anthropocene, Capitalocene, Chthulocene. In: Moore, J. W. (ed.), *Anthropocene or Capitalocene: Nature, History, and the Crisis of Capitalism*. Oakland, CA: PM Press, 2016.

immense substitutions of multispecies forests for monocultures¹⁶.

From the radicalism that is proper to critical thinking in the social sciences and humanities, summarized here to its extreme, comes the recognition that the concept of the Anthropocene represents a great advance in the purpose of apprehending the specificity of the current geological era. However, the different dimensions of inequality, asymmetry and hierarchies need to be evidenced, for example, with respect to the main historical and current GHG emitters; the way that socially and environmentally unsustainable rural and urban development models affect individuals and social groups unequally and differently; or, still, with respect to differences in consumption patterns and lifestyles with unequal impacts on climate change and the contemporary crisis of the Anthropocene.

The political diagnosis built on the premise of the Anthropocene, intended by the criticism made in the debates about the Capitalocene, Chthulocene, Plantationocene, and Phallocene, is that we have reached a tipping point in the possible effects of the current economic system, thus changing the perspective of life (human and non-human) on Earth. Climate change is an interconnected and interdependent set of natural, social, economic, and political problems that relate to possibly unprecedented severity, scale, and complexity. On the planet we live on, climate change and the Covid-19 pandemic are associated, to our collective harm, and from local to global, with the enormous burden of toxic chemicals, the loss of ecosystems (or the reduction of their complexity), the decimation of indigenous populations, the depletion of lakes and rivers, and the acidification of oceans, generating a set of production, circulation, and consumption patterns that, linked to each other and repeated over time, can lead to system collapse. Therefore, in addition to recognizing that the Anthropocene is a new geological era in which humanity (in its inequality and difference) becomes the main driver of systemic changes, interfering with the normal functioning of nature's cycles, it is essential to remember that previous patterns of stability have been lost, that we will have to learn to "live with the problem", and that the new point of equilibrium on/of the planet must necessarily be the result of the work of this same unequal and different humanity¹⁷.

16. Cf. Anna Tsing, *Margens Indomáveis: Cogumelos como espécies companheiras*. Ilha, vol. 17, n. 1, pp.177-201, 2015; Isabella Lamas et al., *Ecofeminist Horizons, Ambiente e Sociedade*, v. 24, pp. 1-13, 2021; Maristela Svampa, *El Antropoceno como diagnóstico y paradigma. Lecturas globales desde el Sur. Estudios, Utopía y Praxis Latinoamericana*, v. 24, n. 84, pp. 33-54, 2019.

17. Donna Haraway coined the expression "staying with the trouble" to refer to this state of mind that very well synthesizes the attitude expected of contemporary citizens, businessmen, and policy-makers. "Living with the trouble" is a fundamental attitude for the future development of precaution as an ethical and political principle. Cf. Donna J. Haraway, *Antropoceno, Capitaloceno, Plantationoceno, Chthuluceno: fazendo parentes. ClimaCom Cultura Científica - pesquisa, jornalismo e arte*, v. 3, n. 5, 2016; Olivier Godard (ed.), *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*. Paris, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, 1997.

The Anthropocene, the Covid-19 pandemic and climate change in international relations

Realistically speaking, the Covid-19 pandemic showed the genuine contemporary significance of risks and threats to the survival of humans on the planet, generating important interconnections between the development and security agendas in international relations. No borders, no military capacity, and no economic power was able to stop the worldwide spread of the new coronavirus.

Moreover, the complexity of the pandemic linked local and global scales, natural and social conditions, which means that it is necessary to understand where these scales and conditions intersect in order to be able to analyze its spatial, economic, political, and sociological consequences. The new coronavirus alone has not discriminated against individuals, but preexisting cultural, social, political, and economic inequalities ensure that the virus discriminates against the individual and collective conditions of experiencing the pandemic in different societies and in diverse contexts.

The virus did not spread through virgin territory. There were variations in national trajectories, demonstrating that Covid-19 evolved in realities shaped by previous social, political, and economic systems. The Covid-19 pandemic further exposed the stark reality of social and economic inequalities, in Brazil and around the world. The construction of human vulnerability diagnoses has forced us to recognize “vulnerability” as a process in which health, environmental-ecological, cultural-educational, and political-economic issues have been dialectically intertwined¹⁸.

Unlike climate change, where subjectivity in risk perception, access to information, climate data modeling, and data interpretation play a central role in constructing anthropogenic climate change as a political problem, Covid-19 has been an individual and collective experience that occurs without many actors intervening in the primary construction of its social representation. Climate change appeals to long-term social

representations of sustainable livelihoods on the planet, while Covid-19 presents the threat of rapid death to known people, health workers, and family members, with a more direct understanding of the emergency.

The relationship between climate change and security, despite being widely disseminated in academic debates, continues to be contested in the practices of States, not being converted, even today, into effective policies of pro-climate strategies at the global level, despite the countless promises made in different COPs since 1994 (Conference of the Parties, in reference to the signatory States of the United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC - signed in Rio de Janeiro, in 1992). Economic interests, especially those linked to the oil and gas industry and to backward (but still the numeric majority) agribusiness segments, play a central role in this imperfect connection between security, development, and climate change.

This has little to do with the alleged lack of scientific consensus for denialist and obstructive climate policy networks, including in Brazil¹⁹. In fact, it is increasingly difficult, from the scientific point of view, to ask whether climate change is real or not, whether it is anthropogenic or not, or whether its consequences are or will be serious. All this is already established and accepted almost unanimously by the scientific community. What is still being debated is the scale of the phenomenon, the speed at which temperatures

18. Cf. Jesse Ribot, Cause and response: vulnerability and climate in the Anthropocene. *Journal of Peasant Studies*, v. 41, pp. 667-705, 2014.

19. Cf. Carlos R. S. Milani, Guy Edwards et al., Is Climate Obstruction different in the Global South? Observations and a preliminary research agenda. Brown University, The Climate Social Science Network, Position Paper n. 4, 2021, available in: <https://www.cssn.org/is-climate-obstruction-different-in-the-global-south-observations-and-a-preliminary-research-agenda/>

will rise, the rate at which glaciers will melt and sea levels rise, the way in which global warming will aggravate ocean acidification, among many other uncertain aspects. For this reason, the IPCC has used “scenarios”, from the most optimistic to the most pessimistic, for public and private managers, decision-makers and society in general to design public policies of mitigation and adaptation to the phenomenon, from local to global, in the short, medium and long terms.

Regardless of the singularities of each phenomenon, however, what would bring the risks associated with climate change and the threats brought by Covid-19 closer to the global stage in terms of international relations? How do climate change, the Covid-19 pandemic, and the diagnosis of the Anthropocene affect international politics, in particular the development and security agendas?

Without claiming extensiveness, I answer these questions around just five points. First, climate change and pandemic threats are global and systemic. They are not the only phenomena of this nature: financial crises, for example, have this same characteristic. Such transnational threats lack an internationally articulated response by States in the intergovernmental system (and multilateralism) and reinforce the disjunction between the phenomenon and the locus of political responsibility with the capacity to produce effective solutions. They affect identities and the construction of loyalties in international relations: national identity remains important, but climate change intensifies relations in which other identities emerge significantly, such as gender identities, indigenous identity, race identity, as well as cosmopolitan environmental identity²⁰.

Second, different actors have varying responsibilities in the causation and implementation of adaptation and mitigation policies. Sometimes they may be considered “intruders” in multilateral negotiations, but the nature of these phenomena leads one to think of the expanded responsibility of the actors, and no longer of international relations centered only on the diplomat and the soldier, as Raymond Aron²¹ would say. Corporations in the business world have a central role in production, technological innovation, and the circulation of goods and

services, aiming to build future scenarios of a low-carbon economy. Progress and devastation have always gone hand in hand in the construction of the economic system throughout history, but today it is no longer possible to maintain the dynamics of business as usual. Companies play a dual role: they are the main producers of GHGs, but they are also the main sources of technological innovation²². Individual consumers and individual citizens, NGOs, social movements and transnational activist networks, religious organizations, the media (traditional and social), scientists from all fields, as well as subnational entities and different state political institutions, among others, should be called upon to assume responsibilities in the multilateralism to be built.

Third, both the Covid-19 pandemic and climate change are issues that affect different sectors of public policy. Situated between environmental debates and economic, energy, and security debates, but also involving collective health issues, both refer to different institutions at the national level (different ministries and secretariats) and at the multilateral level (World Health Organization, United Nations Environment Program, United Nations Development Program, etc.). How to deal with complex issues with sectorial regulations and responsibilities still remains a challenge to be overcome. The concept of “one health”, associating the health of humans with the health of animals and a healthy environment, for example, is an interesting attempt to generate interconnections in the field of public policies, contrary to excessive specialization and sectorialization²³. The politics of climate change and the specificity of the regime (versus the transversality of causes and effects) do not keep up with the multidimensionality of the problem. As Matías Franchini, Eduardo Viola and Ana Flávia Barros-Platiau say, “*the fundamental limit of international politics has been to assimilate the environmental agenda as a series of specific problems and not as a complex system, in which everything is connected and must be managed cooperatively in a long-term perspective*”²⁴.

20. Cf. Josepha Laroche, *La loyauté dans les relations internationales*. Paris: L'Harmattan, 2001.

21. Cf. Raymond Aron, *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: FUNAG; Editora Universidade de Brasília, 2002.

22. Cf. Christopher Wright & Daniel Nyberg, *Climate Change, Capitalism and Corporations: Processes of Creative Self-Destruction*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

23. Cf. Tânia S S Chaves & Nancy Bellei, SARS-COV-2, o novo Coronavírus: uma reflexão sobre a Saúde Única (One Health) e a importância da medicina de viagem na emergência de novos patógenos. *Revista de Medicina* (São Paulo), v. 99, n. 1, pp.i-iv, 2020.

24. Cf. Matías Franchini, Eduardo Viola & Ana F. Barros-Platiau, The challenges of the Anthropocene: From international environmental politics to global governance. *Ambiente & Sociedade*, vol. 20, p. 188, 2017.

Fourth, the crises of the Anthropocene refer to politically non-consensual conceptions of justice. The diffuse nature of agency and responsibility makes building such a fundamental consensus even more challenging, for example, in trying to combine conceptions centered on efficiency and others on distributive justice in climate justice²⁵. How can the costs related to reducing GHG emissions be equitably distributed among states? Which countries should take responsibility for helping the most vulnerable populations adapt to the harmful effects of climate change? Should we, as humanity, consider compensation policies for the losses caused by rising sea levels and extreme events (hurricanes, typhoons, floods)? Answering such questions involves understanding how to share the climate burden and therefore leads us to debates of a descriptive nature (in understanding the phenomenon) and a normative nature (of political and moral philosophy, that is, how the problem should be solved)²⁶.

In fifth place, the political diagnosis of the Anthropocene leads to the amplification of the meanings of threat, risk, damage and insecurity. From narrow conceptions of security (national and territorial, guided by the threat of invasion by enemy armies) we pass to the need for an expanded conception of global human security, integrating the security of states (and their territories), of populations and societies, but also that of ecosystems and non-human forms of life. The mobilization of the lexicon of security in the definition of global human security (or planetary security)²⁷ can generate criticism of what would be the processes of “securitization” of the health and environmental agendas²⁸. What is relevant, I believe, is not to lose sight of the necessary connection between the security and development agendas. The focus on health threats and risks associated with climate change as a global human security problem can give rise to new metrics for screening and monitoring national and international public policies. Policies that increase global human insecurity by reducing people’s access to water, sanitation, health services, and basic needs should be negatively evaluated in development indicators. Policies that compromise population security and the safety of vital biosphere systems should also be negatively valued. This is particularly important now that the Human Development Report has begun the process of revising the human development indicator to include the ecological dimension and the environmental dimension in its basket of development indicators²⁹.

25. Cf. Denis Arnold (ed.), *The Ethics of Global Climate Change*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011; Edward Page, Distributing the burdens of climate change. *Environmental Politics*, v. 17, n. 4, pp. 556-575, 2008.

26. Cf. Michel Bourban, *Penser la justice climatique*. Paris, Presses universitaires de France, 2018.

27. Cf. Thiago Rodrigues, Segurança planetária, entre o climático e o humano. *Ecopolítica*, n. 3, pp. 5-41, 2012.

28. Cf. Thomas Diez, Franziskus von Lucke & Zehra Wellmann, *The Securitisation of Climate Change, actors, processes and consequences*. Londres, Routledge, 2016.

29. Cf. UNDP, *Human Development Report 2020, The Next Frontier, Human Development and the Anthropocene*, available in <http://www.hdr.undp.org/en/2020-report/download>.

Final remarks: implications for multilateralism and challenges facing the Brazil of tomorrow

In the recent report published by the United Nations Secretary-General, Our Common Agenda, António Guterres recalled that the SARS-COV-2 crisis continues to affect the most vulnerable in the most poignant way, having made the achievement of the Sustainable Development Goals (SDGs) by 2030 an even more challenging global responsibility³⁰. Because of the fear it aroused, the human losses, and the socioeconomic impacts it caused in different countries, the pandemic may have contributed to increase humanity's awareness about the relevance of solidarity and collective action in the construction of global responses to health crises, which also pose a threat to human security. However, the most recent indicators show that, concretely, the pandemic has reversed many of the social achievements of recent years, especially in terms of job creation, global poverty reduction, and environmental protection³¹.

In view of this diagnosis, the Secretary-General's messages in the aforementioned document are clear:

"That is why Our Common Agenda is, above all, an agenda of action designed to accelerate the implementation of existing agreements, including the Sustainable Development Goals. First, now is the time to re-embrace global solidarity and find new ways to work together for the common good. Second, now is the time to renew the social contract between governments and their people and within societies. Third, now is the time to end the "infodemic" plaguing our world by defending a common, empirically backed consensus around facts, science and knowledge. The "war on science" must end. Fourth, now is the time to correct a glaring blind spot in how we measure economic prosperity and progress. Fifth, now is the time to think for the long term, to deliver more for young people and succeeding generations and to be better prepared for the challenges ahead.

Sixth, now is the time for a stronger, more networked and inclusive multilateral system, anchored within the United Nations. Effective multilateralism depends on an effective United Nations, one able to adapt to global challenges while living up to the purposes and principles of its Charter. For example, I am proposing a new agenda for peace, multi-stakeholder dialogues on outer space and a Global Digital Compact, as well as a Biennial Summit between the members of the Group of 20 and of the Economic and Social Council, the Secretary-General and the heads of the international financial institutions. Throughout, we need stronger involvement of all relevant stakeholders, and we will seek to have an Advisory Group on Local and Regional Governments".³²

In a very forceful way, the Secretary-General summarized the main challenges that States face at the domestic level (a new social contract, public policies to reduce poverty and inequality, abandoning anti-vaccine wars and anti-science perspectives in governments and societies) and at the multilateral level, the main focus of the report. He recalls that, in the face of the socially pervasive perception of existential threat that Covid-19 and the climate emergency have

30. Cf. Our Common Agenda – Report of the Secretary-General, Nações Unidas, 2021. Available in: <https://www.un.org/en/un75/common-agenda>.

31. Cf. OXFAM, *Shelter from Storm: the global need for universal social protection in times of Covid-19, December of 2020 and available in: <https://www.oxfam.org/en/research/shelter-storm-global-need-universal-social-protection-times-covid-19>*.

32. Cf. *Our Common Agenda*, 2021, pp. 3-4.

produced in all countries, the multilateral system remains the best available option to discuss and deal with the challenges that the Anthropocene poses to us. This is even more valid in the case of small countries and intermediate powers in the South, such as Brazil.

Four proposals formulated in the document are noteworthy. First, the defense of the global commons and global public goods as a priority agenda in defining the role and institutional design of the United Nations. According to the report, *global commons* generally refer to natural or cultural resources that are shared and benefit everyone, including the high seas, the atmosphere, Antarctica, and outer space. *Global public goods*, on the other hand, are understood as those goods and services provided by and for the benefit of all societies to the extent that they cannot be adequately provided by one state alone, as exemplified by effective policies to respond to the climate emergency and the Covid-19 pandemic. Global public goods can be defined as those whose benefits cross borders, whether they are borders between states, generations, populations, or between rich and poor. The eradication of smallpox in 1977 is a good example: once the disease was defeated, all of humanity enjoyed the benefits, both present and future generations, richer and poorer classes. The debate around global public goods brought two implications to the development agenda that are worth highlighting: the need to increase dialogue and cooperation between states and non-state actors, on the one hand, and the configuration of an agenda of major themes that involve communication between three main areas of UN agencies, programs, and funds: development, human rights, and security.

In the case of these two categories of goods, the multilateral system is not yet prepared to respond effectively and fairly to crises in global public health, the global economy, and the financial system, or to planetary crises related to climate change and accelerated biodiversity loss. Moreover, in order to strengthen the governance of global commons and global public goods, instead of creating new institutions, it would be important, according to the UN Secretary-General, that member states agree to increase the funding of multilateral bodies through budgetary resources, thus ensuring independence and capacity for the different UN agencies to fulfill their respective mandates.

Second, the Secretary-General proposes a set of institutional changes within the UN. The main one is the transformation of the former Trusteeship Council, whose activities were suspended in 1994, into a kind of intergenerational Council for the governance of the global commons. Furthermore, based on the principle that the United Nations also needs to adapt in order to respond to contemporary challenges, he proposes that its agencies assume a leadership role in the production and dissemination of data and scientific evidence with a view to informed and rational decision making, maintain their ability to convene debates on major global issues and be open to the participation of new actors within their decision making spaces:

The United Nations has a universal convening power that gives all 193 Member States an equal voice, increasingly joined by representatives from the private sector, civil society and academia, along with a unique role in safeguarding global values, ethics and norms and a global presence and technical expertise. As some spaces of decision-making become increasingly exclusive, there is a need to safeguard a space for all voices (p. 72).

Another institutional proposal is to expand the use of universal periodic reviews in the monitoring and evaluation of member states' commitments on health and climate change, as already occurs in the field of human rights. Such tools can be important to improve transparency and accountability systems of states to their respective societies and among states themselves:

While international law is essential in delivering global public goods and I have called for a renewed commitment to its development, we also have ways to encourage mutual accountability through other frameworks, including peer-review models (such as the universal periodic review) and mechanisms for sharing good practices and transparent data gathering (p. 68).

Thirdly, the Secretary-General emphasized the relationship of solidarity needed between different generations in order to ensure future scenarios of peace and development:

Young people today, along with future generations, will have to live with the consequences of our action and inaction.

Today's generation of young people is distinct from future generations. However, it is time to find ways to give more weight to their collective interests and to make our systems work to safeguard their futures. This renewal of solidarity between generations is an integral part of the other actions identified in this report, otherwise the social contract that shapes the future will be designed exclusively by those who will not live to see it realized (p. 39).

In defending the principle of intergenerational equity, António Guterres proposes to increase the political responsibilities of youth, even proposing the creation of a “youth in politics” indicator that measures the openness of political spaces in different regions of the planet, the creation of a High-Level Advisory Council that would help the UN in the preparation of a Future Summit, as well as the appointment of a Special Envoy for Future Generations, following a proposal by former Secretary-General Ban Ki-moon, formulated in 2013. This Special Envoy would represent the interests of future generations in the different UN agendas, acting across the different programs and agencies. Finally, he also suggests the development of “Laboratories of the Future”, aimed at the production of knowledge and the international circulation of good practices that bring together the short and long term, that bring different generations into the dialogue, and that promote strategies to adapt today's world to the challenges of the future.

Fourth and finally, Our Common Agenda outlines proposals for changes in the current development models by recalling that:

A renewed social contract at the national level and stronger intergenerational solidarity must find expression in a new deal at the global level. The COVID-19 pandemic reminded us that we are more interconnected and interdependent than ever before in human history. International cooperation mitigated some of the harms caused by the COVID-19 pandemic, but the response to the pandemic also exposed serious gaps in the effectiveness of multilateral action when it was needed most (p. 48).

Among the economic and political proposals are the holding of biennial summits between the

G-20 and ECOSOC members for states to discuss trade agendas, tax avoidance and illicit financial flows, tax solidarity measures to be applied to large corporations, and a review of the role of multilateral development banks. The premise underlying the Secretary-General's economic proposals is that the transition to a green economy would involve abandoning subsidies to fossil energy (oil, gas, and coal) producers and suppliers and implementing the \$100 billion a year solidarity package for climate adaptation projects in developing countries. In supporting his proposals, the Secretary-General points out some current inconsistencies in the economic system: for example, air pollution from fossil fuels and other pollutants is responsible for the deaths of 7 million people each year, with costs of \$5 trillion annually; the transition to a green economy would produce direct economic gains of \$26 trillion and generate 65 million new jobs by 2030 (p. 55); G-20 members provided more than \$3.3 trillion in direct support to coal, oil and gas industries between 2015 and 2019 (p. 58).

In light of the proposals made by the UN Secretary General and summarized here, what role could be imagined for Brazil in the future? Counting on its diplomatic capacity, Brazil could rebuild solidarity and cooperation ties with its South American neighbors and with other countries that exercise political leadership in the multilateral South, in order to once again play its role as a mediator and build bridges and normative and institutional proposals in the scope of the UN. A megadiverse country, endowed with strategic resources and with a recognized historical trajectory in the defense of civilizational and universal values that are so dear to UN multilateralism, Brazil could lead the construction of a South American Green New Deal, in dialogue with the main powers that today play a central role in this debate (the European Union, the U.S. and China)³³. Despite the climate denialism that nourishes the proposals and actions of the current Brazilian government, at the recent COP-26 in Glasgow, Brazil presented the largest delegation (with 479 members, behind the British hosts) among all the 195 and 2814 bodies represented, including ample representation from civil society and traditional populations. However, Brazil was one of the few among the

33. With the support of the Climate and Society Institute, federal congressman Alessandro Molon presented, during the COP26 in Glasgow, a green development proposal for Brazil, which can be a first step towards this very relevant debate in the country. Cf. Alessandro Molon, *Green New Deal Brasil*, novembro de 2021, 28 p.

G-20 members not to be represented by its head of state, alongside countries such as South Africa, Saudi Arabia, China, Mexico and Russia.³⁴

A fundamental point: thinking of Brazilian diplomatic action also as the international projection and the continuity of domestic policy, several tasks still await a future Brazilian government in the environmental and sanitary fields, in the fight against illegal deforestation, in the valuation of science and in the redefinition of relations between “*developmentalism*”, energy transition and ecological and social scenarios of sustainability. The debate on agricultural development and the strategic function of the biomes (Amazon, Pantanal, Cerrado) in the generation of wealth for the local communities, for the Brazilian society and not just for the big investors, needs to be at the center of the attention of the Brazil we want in the future. Only a socially, economically, ecologically and politically renewed Brazil, which reaffirms its commitment to democracy, science and international cooperation, will be able to dialogue with the great world leaders around the issues posed by the United Nations Secretary-General in *Our Common Agenda*.

34. It is curious to note that, as a whole, the oil and gas corporations had a large number of participants. British Petroleum sent 4 representatives, Chevron 3, Shell 5, and Petrobras also 3. If it were a single delegation, the oil companies together would be the largest delegation at COP-26, with more than 500 members, according to the organization Global Witness. Cf. <https://www.globalwitness.org/en/press-releases/hundreds-fossil-fuel-lobbyists-flooding-cop26-climate-talks/>.

Global Political
and Economic
Realignments
Implications
for Brazil

Structured Conversations

Structured Conversations

Global realignments and foreign policy formulation: national and regional spaces and global insertion

Organization:

Maria Regina Soares de Lima

Carlos R. S. Milani

1/4

Participants

Ambassador Ricardo Ernesto Lagorio

Former Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of the Argentine Republic to the Russian Federation. He is Professor of Foreign Policy and International Relations at Universidad Austral, Universidad Católica Argentina and Universidad de Belgrano. He is a Board Member of the Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI) and General Secretary for the 2021- 2023 period.

Professor Dr. Guo Jie

Associate professor at the School of International Studies at Peking University

Professor Dr. Monica Hirst

Professor of Latin American politics at the Universidad Torquato di Tella, in Buenos Aires, Argentina, and visiting professor at the Institute of Social and Political Studies of the State University of Rio de Janeiro (IESP-UERJ)

Professor Dr. Ana Covarrubias

General Academic Coordinator and professor/ researcher at the Center for International Studies at El Colegio de México.

Doctor Andrés Serbin

Executive President of the Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES); Co-Chairman of the Asia and Americas Section, Latin American Studies Association (LASA) and Trustee at Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI).

Professor Dr. Luis Fernandes

Director of the Institute of International Relations (IRI) at Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro (PUC-Rio), and also professor at UFRJ – Rio de Janeiro Federal University

Professor Dr. Maxi Schoeman

Professor in the Department of Political Sciences at the University of Pretoria, member of the Academy of Science of South Africa (ASSAf), and Deputy Chair of the Board of the Institute for Global Dialogue.

Professor Dr. Ziya Onis

Professor of International Political Economy at Koç University in Istanbul

In 2021, in addition to the events and policy papers, within the scope of the CEBRI-KAS project, Structured Conversations were also produced on four thematic axes. These Structured Conversations are the result of interviews with different experts, who answered three to four questions. The Structured Conversations, therefore, gather analyzes by researchers, diplomats, and representatives of international organizations on the proposed questions, providing a broad and qualified understanding of the following topics:

Global realignments and foreign policy formulation: national and regional spaces and global insertion;

Trade and transformations in the international political economy;

Technological innovation and the digital economy;

Anthropocene crises, sustainability, global health, and consensus-building for multilateral policies.

These Structured Conversations refer to the first thematic axis of the project. The starting point of the discussions is the perspectives for the future of multilateralism in a scenario of crisis while emerging actors seek to strengthen the system by advocating for reforms. The specialists interviewed were selected taking into account the diversity of regional perspectives, in order to obtain contributions that encompass the vision of actors with diverse interests. In this sense, the axis “**Global realignments and foreign policy formulation: national and regional spaces and global insertion**”, coordinated by Maria Regina Soares de Lima and Carlos R. S. Milani, seeks to analyze the contributions of the experiences of the different regionalisms for the future of multilateralism, the possibilities of arrangements between like-minded actors and the role of informal groups to promote agendas that encounter obstacles in the universal multilateral sphere.

Summary

- 77** **Question 1.** What are the current political views on the future of multilateralism? What are the main terms of the debate? Who are the main actors supporting these views? Considering the different positions, interests, and articulation capabilities, is it possible for these views to converge?
- 82** **Question 2.** How do the regions respond to the challenges imposed on multilateralism? What contributions could regionalism and its experiences outside of Europe (e.g. in Africa, Central America, South America, the Middle East, and Asia) bring to the conversation regarding the future of multilateralism? Would the regional option be a viable alternative in the face of the crisis of universal multilateralism?
- 85** **Question 3.** Which analyses can be built around informal groups that started their development around the late 70s (G5, G7, G20, IBAS forum, BRICS, etc.)? What is their role in face of the challenges imposed by universal multilateralism? Do informal groups play a role in regionalism?
- 89** Answers in text format
- 95** Participants

Question 1.

What are the current political views on the future of multilateralism? What are the main terms of the debate? Who are the main actors supporting these views? Considering the different positions, interests, and articulation capabilities, is it possible for these views to converge?

Professor Dr. Guo Jie: The multilateral system, or the “embedded liberal” world order as John G. Ruggie’s termed it, is largely a post-World War II element in the hope of promoting cooperation as well as providing for deconfliction and crisis off-ramps. Over the past two decades, it has been challenged in fundamental ways from within and without, which is manifested first in the crisis of U.S. leadership, and second in the rise of the non-Western world. The international community has two differing perspectives in general on the future of multilateralism. One view is that the existing multilateral architectures are unwieldy and ineffective, neither resolving differences to generate consensus nor satisfactorily manage and reduce real shared global problems. At a time when populism, nationalism, unilateralism and protectionism of the past are rearing their heads, it is all the more impossible to be optimistic about its prospect. The absence of a multilateral spirit facing shared crises such as Covid-19 pandemic, climate change and nuclear proliferation, and the fact that the liberal international order has failed to play a sufficiently cohesive role to mobilize concerted actions only add another worrying footnote to this standpoint. In contrast, a second looks at it with a more positive light. In the view of those who take this position, despite its many weaknesses, the multilateral system remains the only viable option for addressing the growing number of global and regional challenges. This view is held by a diverse group of actors, ranging from the dominant states of the existing multilateral mechanisms to the traditional outsiders and new players. Clearly, a multilateralism without any adjectives is unlikely to be acceptable to all, considering the incompatibility of their interests and ideas. For emerging powers including China, for instance, the mainstream multilateral paradigm has to be reshaped on the basis of a renewed conception and a break with existing hierarchical structures to reflect more appropriately the changing dynamics

of an increasingly multipolar, multilayered and pluralistic world. In short, “inclusive” should be the central adjective attached to an updated version of multilateralism. Yet, for those who make the rules of the multilateral game, such as the U.S. and its European allies, the required reforms are only possible if they pose no threat to their vested privileges and value base. This stance is more or less rooted in an ideological suspicion towards emerging non-Western actors. These two presumptions about the future of multilateralism are somehow indicative of the fact that the final outcome would highly depend on two uncertain prospects, i.e., whether the rise of emerging counties would sustain and whether the leaders of the order (U.S. in particular) would change their mindset. But then, is there any identity-attitude correspondence between emerging states and order revisionists or between dominant powers and order defenders? The answer is paradoxically in the negative. As beneficiaries of the post-war multilateral system, it is more in the interest of emerging states to preserve rather than alter or undermine the foundation of the existing institutions and norms. While, U.S. preference for going it alone during the Trump administration proved from the other side that the leading powers are not necessarily the guardians of the order, but on the contrary, can be its disruptors under certain circumstances. In a nutshell, the current crisis of multilateralism is a crisis of governance, not a crisis of the system itself. In a recent column for *World Politics Review*, Stewart Patrick, senior fellow at the U.S. Council on Foreign Relations, characterizes the four distinct models of multilateralism currently vying for primacy as the charter (U.N. universalism), club (democratic solidarity), concert (great power prerogative) and coalition (variable geometry) conceptions of world order. A combination of these “4 Cs” might be a reasonable alternative for U.S. internationalism after Donald Trump, but all is not yet predictable.

Professor Dr. Monica Hirst: Looking towards the future, multilateralism is a dimension of international relations that is not going through a moment of transformation nor of redefinition, but adjustments. There are no deep reform processes, as a kind of constituent assembly like in Chile. This multilateralism will be adjusted due to the movement and new tensions in the international order itself. In terms of medium and long-term impact, the system is a reactive space to these transformations, which is related to the new correlation of power and the escalation of political tensions between, on the one hand, representatives of a liberal internationalism and, on the other, a group that contests this paradigm - mainly China and Russia.

Therefore, to think about the future is to think more about the new tensions that affect the multilateral system than in terms of a reconfigured multilateralism. At the same time, one must take into account that it is very different to think of a multilateralism focused on the classical themes of the international agenda, such as war, peace and trade, vis a vis the multilateralism that is dedicated to new themes on the global agenda, where we can highlight environment and gender, for example, which are themes that have an expression in the multilateral sphere, and where it is assumed there will be changes. In these cases, these changes are a reflection of the evolution of the agenda itself and the influence of the players that push for specific regulations.

That being said, the big issue in the debate is the capacity of liberal internationalism to reimpose itself. In this case, the United States and the European Union are very active in regaining their capacity to control, press and influence multilateralism. This great effort, which arose from Biden's victory in the US and the EU's struggle to become a political voice with more capacity to reverberate, is not necessarily positive. There is a nostalgic sense of bringing back a normative authority, a higher political power, that is, it is not a creative effort to accept a reconfiguration of the rules of the game or a new type of multilateralism. Thus, it does not necessarily represent a transformation, but a *déjà vu*, in the sense of the authority of the West reclaiming its historical role in multilateral spheres. The fact that this effort is not transformative is an element of tension because it is based on elements from the past. The risk of anachronism is, therefore, significant.

For the US, it may be transformative to seek to recover the vitality of American capitalism by bringing back the Rooseveltian model, but wanting to bring to the multilateral sphere a revitalization of a Wilsonian ideology in the 21st century is anachronistic. The opposing view to this, headed by China, Russia, and some other emerging powers, suffers from the polarization imposed by the liberal side. Thus, we have another problem: all Russian and Chinese endeavors become hostage to the polarization arising from liberal internationalism, which generates a paralysis, making it less creative and less transformative. In this scenario, it is the multilateralism who suffers, and the nations and agendas that need it to achieve collective goals and consolidate global public issues. An example is the 2030 Agenda, which in addition to being on the losing side in terms of impacts of the pandemic, it also loses due to the recent tensions in high international politics.

Professor Dr. Maxi Schoeman: It has become somewhat passé to talk about support for multilateralism - everyone supports it, yet we also talk about a crisis of and challenges to the future of multilateralism, with, some would argue, the future pointing to multipolarity rather than multilateral global governance. The crisis in multilateralism has to do, firstly, with the retreat from multilateralism by the US during the Trump era, with the rise of China and with the rise of right-wing nationalism and, especially since the onset of the Covid19 pandemic, a noticeable inward turn on the part of many states. The Trump threat, though, has now largely been weathered with Biden's commitment to a US return to multilateralism, most prominent perhaps in the US' recommitment to the Paris agreement. Secondly, though, and much more serious, are the different views about what multilateralism should actually 'do' or achieve, and this is a debate about underlying values and principles.

For the Global North, a call to a return to multilateralism (think of the Alliance for Multilateralism initiated by the French and German foreign ministries), is a call for a continued commitment to liberal principles and values; a perspective that has evolved over time to include a broader range of issues, most prominent of which are those of democratization and human rights and, to some extent, a 'loosening' of a rigorous

commitment to traditional state sovereignty in terms of article 2 of the UN Charter. This loosening is most obvious in the evolution of the doctrine of Responsibility to Protect (R2P), also supported, at least initially and, from an African perspective, before the Libyan crisis of 2011, by many countries of the Global South. But the liberal values of the Global North are also those of the post-Second World War Northern powers who laid down the rules and who still benefit from a rules-based multilateral system that serves their interests, especially when it comes to the International Financial Institutions (IFIs). One only has to look at voting rights in the IMF to see how these so-called liberal rules actually favour the US in particular: the US has 17.44% of the voting rights, whilst China, the second biggest economy in the world, holds only 6.41% of the votes: democratization may be a core North value, but it does not extend to international organizations.

China, on the other hand, is as vigorous in its call for multilateralism and universal commitment to a rules-based international system. In his address to the 2021 gathering of the WEF, Xi Jinping referred to multilateralism along the lines of it being 'the torch that will illuminate humanity's way forward', but the Chinese commitment is much more of a revisionist, if not a reactionary, position, strongly supporting a strict reading and application of art. 2 and the definition of sovereignty supported by the rule of non-intervention, thereby largely insulating China against any criticism of or action to address its human rights violations or its aggressive policies in the South China Sea. Non-interference is key for China, as is a commitment to international rules, provided these support Chinese interests: theirs very much seems to be 'multilateralism with Chinese characteristics'.

In between the liberal and Chinese approaches is that of emerging and smaller powers, with their call and support for a rules-based international system, but one that recognises the huge changes in the system since its inception more than seventy years ago. Their call is for a system that reflects contemporary realities such as intricate global interdependence and rising global inequalities, and a system that is representative in terms of contemporary global power and issues configurations. The liberals and Chinese may compete for the support of this group, but the group is not necessarily united and may go with either the liberal or Chinese approach depending on the issue, rather than as a general

principle. Mostly, the aim is to change the rules and the structure of the system, but always with a commitment in principle to multilateralism.

Whether these different approaches can converge, is uncertain. At this point the only convergence seems to be between the liberals and Chinese (and Russia) as the G5 in terms of a reluctance to give up its privileged status in the Security Council. It may be, though, that the 'third' perspective, so focused on reform and with its emphasis on issues and the setting of the agenda, together with calls from global civil society for changes to the global agenda, might keep multilateralism alive and may even result in changes to the rules underlying the system. Attempts by emerging powers like the current call from India and South Africa to the WTO to temporarily suspend intellectual property rights on the production of Covid vaccines and the extent to which rich countries support the WHO's COVAX initiative in concrete terms, will be a litmus test for the future of a multilateralism that delivers on its core purpose. One can also add that, as shown by the India-South Africa initiative, the competition between the liberals and China creates opportunities for emerging and smaller powers to step up to the plate and to take up (largely issue-based) leadership roles. The question is whether these powers take up such opportunities as South Africa and India have just done. The rise of nationalism and right-wing political movements in potential leader-countries, such as Brazil, seem to have muted their formerly active roles in global affairs. Turkey might be another example, although it remains active and ambitious in its own region and seems to define its sphere of influence in increasingly broad terms, with active engagement in Africa, largely based on religious affinity and affiliation. At the same time, though, a country like India, itself increasingly pursuing Hindu-nationalism, has not allowed domestic politics to impair its global ambition and engagement. Much depends therefore on the foreign policy 'appetite' of these countries. South Africa, too, remains committed to multilateralism as a cornerstone of its foreign policy, whilst crusading for a more just, equitable and representative global governance system. Ramaphosa has invested much diplomatic capital in his call for a WTO-TRIPS waiver, attempting to do so on behalf, also, of the African continent.

What is important, is to realise that multilateralism is not merely a means to an end, but in a way it is an end in itself, a type of status symbol, commitment

to which seems to bestow a kind of international legitimacy on the 'claimant'. More than this, for the old order – the Northern states, especially the G3 - the current version of multilateral global governance shores up their power. For others, like China, it is part of a foreign policy intent on expanding its influence as a global leader who 'plays by the rules'. For the Global South, and particularly Africa, multilateralism is too important in terms of having a voice, and even slow and small changes to, for instance, the IMF's voting structure, improve the continent's position globally and could translate into domestic benefits. This is the reason why, I believe, multilateralism will not, for the foreseeable future, disintegrate: it has, as a label, become too important to be allowed to fall apart, no matter how contested the actual rules, values and principles underpinning it.

Professor Dr. Luis Fernandes: The creation of a complex system of multilateral organizations around the UN was anchored in the postwar Atlantic Alliance between the United States and the major countries of Western Europe, which also included the structuring of a collective security system with the victorious powers of the Second World War (including the Soviet Union). The foundations of this universal multilateralism were based on the fact that the protagonists of the Atlantic Alliance (US and Western Europe) accounted for about 55% of world GDP measured by Purchasing Power Parity (PPP) in the immediate postwar period, which supported their agenda setting power to determine the rules, norms and organizing principles of the main multilateral institutions and regimes created within or under the umbrella of the UN system.

Although criticised by the "non-aligned countries movement" after the decolonisation processes, with support of the socialist countries of the time, the concentrated power of the agenda of the central countries remained largely predominant in the system, until the United States itself consolidated a posture of retreat in relation to commitments and responsibilities assumed in its scope and of growing reluctance to bear the costs (financial and political-administrative) of exercising its global leadership through multilateral organisations and regimes. This "preferential option for unilateralism" on the part of the main global power precedes the end of the Cold War, and has as its initial milestone

the rupture of the Bretton Woods monetary agreements and the end of the dollar-gold standard in the '70s. Former President Trump's open opposition to the multilateral system and the shuddering of the Atlantic Alliance represents the culmination of this unilateralist escalation in US foreign policy.

Trump's defeat in the U.S. elections and the rise of the Biden Administration puts on display the possibility that there may be a reversal in this escalation, and a (re)valuing of universal multilateralism and the Atlantic Alliance in U.S. foreign policy, as the new President's speech seems to indicate. The problem is that world conditions today are quite different from those experienced seven decades ago. There has been a profound change in the correlation of forces in the international system, particularly in the last two decades. The U.S. and Western Europe today account for less than 29% of world GDP measured by PPP, almost half the share they held in the immediate postwar period. China alone accounts for nearly 20% of world GDP, and India accounts for 8%. All this makes any move to reinstate a monopolistic or privileged power of agenda for the United States and the major Western European countries in the multilateral organizations and regimes of the UN system unfeasible and unsustainable. There can only be an effective resumption and consolidation of multilateralism on the basis of a broad and comprehensive reform of its practices and institutions, in order to reflect the new composition of forces existing in the world in the 21st Century. This is an agenda that tends to generate convergence of positions between the rising powers and the middle powers of the international system, and may count on the support of movements and groups of global Civil Society mobilized around themes addressed by different multilateral organizations and regimes. The unknown factor is how, beyond the discourse, the central countries - and in particular the U.S. - will react to the relative loss of power in setting the agenda and loss of margin for unilateral action resulting from this necessary reform. To a large extent, the future of multilateralism depends on the answer to this question.

Professor Dr. Ziya Onis: Concerning the future of multilateralism, I should look at this issue from a Turkish perspective. The 2008 global financial crisis was a turning point, in the sense

that it accelerated the process which was already in motion, namely the rise of China and other emerging powers like Brazil, India, South Africa, Turkey and Mexico, and the relative decline of the West, because the global financial crisis severely affected both the United States and Europe. During the period of the 1990s and early 2000s, the West was at the peak of its influence: the collapse of the Soviet Union and the end of the cold war created a sense of confidence that liberal capitalism had won. In the post 2008 period, what we've seen is a growing challenge of rising powers from the global south, specifically over the past decade, with a growing competition, from China in particular.

What we see now is an environment in which the positive effect is the stimulus to a broader participation, in a no longer West-dominated order, but an order that includes several actors. We have a more pluralistic and participative governance structure, but also what I would call a fragmented multilateralism. The dominance of the G-20 has replaced the G-7, which means inclusion of emerging powers, but increasingly we see a clash of norms, specifically due to the growing competition between the United States and China, and the clash between democratic and authoritarian forms of capitalism. We have the Washington consensus, on the one hand, and the Beijing norms, on the other hand, with China becoming an important actor trying to reshape global governance.

Another point I want to emphasize is that this environment of fragmented multilateralism and clash of norms is especially important for countries like Turkey, which finds themselves in between, in a hybrid position. It has traditionally been in alliance with the west – via EU membership process, NATO membership etc. so Turkey has been embedded in the Western economic, security and institutional structures. But within a changing international order and global shifts, Turkey is trying to reposition itself. In recent years, we have been seeing a growing affinity with Russia and China. Therefore, Turkey is an interesting laboratory as a country which finds itself right in between the Western axis and the Eastern axis, represented predominantly by models of authoritarian capitalism. You can find other similar cases in European periphery, for example Poland and Hungary. Obviously, the extent of the democratic backsliding in those countries has been more limited, compared to Turkey, because the European Union is still considered to have a leverage.

In a nutshell, there's both a bright and a dark side of this new environment for countries which are in the middle. The bright side is that in the post-Western world there's more room to participate for countries like Turkey (which is now part of the G20), that does not have a voice in global affairs previously. However, the dark side is that in this changing environment and clash of norms, rise of authoritarian capitalism is increasingly impacting Turkey's political and economic future. I would say that this environment of fragmented multilateralism presents new challenges, which can affect the domestic political environment. The question to pose about the future is: will a country like Turkey be a member of the democratic camp in the future or will it increasingly shift into the authoritarian axis?

Question 2.

How do the regions respond to the challenges imposed on multilateralism? What contributions could regionalism and its experiences outside of Europe (e.g. in Africa, Central America, South America, the Middle East, and Asia) bring to the conversation regarding the future of multilateralism? Would the regional option be a viable alternative in the face of the crisis of universal multilateralism?

Professor Dr. Guo Jie: In some cases, inefficiency or inertia of multilateralism has indeed stimulated the development of regional initiatives. More often than not, however, the two systems have developed in a somewhat parallel fashion. The reasons for this are to a large extent related to the changing power structure. As mentioned above, the balance of U.S.-led multilateralism has been broken gradually since the 1970s. While the U.S. still has the highest overall power, the emergence of more centers of influence has fundamentally altered the world power landscape. In the meantime, the complexity of global governance has also understandably advanced coordination and cooperation on a regional scale. Issue-oriented institutional arrangements at this level are often more flexible, more focused and more likely to lead to solutions than multilateral platforms. Among the current institutional practices, multilateralism in international trade and finance has attracted the most attention. Under the existing order, the governance architecture in these two areas is characterized by conventional multilateralism, with WTO, IMF and World Bank as its core structure. However, in addition to these global economic regimes, the rise and expansion of mini-lateral arrangements has also accelerated. In the sphere of international trade, bilateral FTA negotiations and mega regional agreements (such as CPTTP and RCEP) are rapidly emerging and gradually replacing global multilateral trade regimes as the preferred way for countries to conduct goods or services transaction. In global finance area, the 2008 crisis has led to questions and challenges about the effectiveness and representativeness of IMF, leading to a further fragmentation of member participation and emergence of regional multilateral arrangements, such as CMIM, NDB, and AIIB. The Asia-Pacific is perhaps the most prominent region in terms of competitive multilateralism, and in addition to the aforementioned trade and financial areas,

minimultilateralism is also developing in the area of regional security. Apart from ARF - the first regionwide platform of this type established in 1994, last two decades have seen the emergence of SLD, Xiangshan Forum, ADMM-Plus, JIDD and MCIS, SDD, and so on and so forth. In February this year, the relaunch of the Quad between the U.S., Japan, Australia and India raised concerns about minimultilateral security cooperation aimed at major-power contestation in the Indo-Pacific. Regional arrangements, on the one hand, are conducive to resolving the global failure of multilateral mechanisms and alleviating crises, while on the other hand, have intensified to some extent the situation of overlapping and competing regimes in the field of governance. Nevertheless, there is no simple answer to the question of whether minimultilateralism in a given topic area is a complementary or alternative relationship to the global one. We know at least that the establishment of the former does not naturally aim at replacing the latter, while the relationship between them is more likely to develop in a complementary and mutually reinforcing direction if the multilateral system keeps up with the times, innovates or repairs itself in due course.

Professor Dr. Monica Hirst: Regionalism has been present since the creation of multilateralism. Its importance arises, mainly, for two reasons: first, because it is an issue that has placed the inter-regional dimension on the world agenda from the very beginning; and second, because historically this theme appears on the world agenda as a function of a Latin American regional collective action - something very distant from the current reality. Chapter 8 of the United Nations Charter, which recognizes the importance of regional organizations, was historically coined as a result of Latin American pressure in relation to the US and the USSR at the time.

Later on, the regions gained their voice and their configurations through regional multilateralism. Today we see that the regions are very disparate, and there is a huge difference from the point of view of the weight and the kind of projection that the regions have. More and more, I would say that European regionalism has decoupled from this agenda. It exists today essentially as a soft power variable of the European Union wanting to teach other regions how to do regionalism - it is its civilizing mission. Other than that, the EU has decided to play a game of competition or complementarity with the United States. In other words, it is no longer a peer player with other regionalisms, as described by Barry Buzan.

Regarding the regions of the Global South, Latin America, in terms of multilateralism, is currently below sea level, which is something dramatic. Haiti is an emblematic case study to think about how Latin America has been leaving the scene and Africa has been entering it. One of the latest chapters on the Haitian crisis is to compare Haiti to the Somali crisis, that is, in order to matter, the Latin American region would have to “Africanize” itself. Africa has been a high-level agenda item at the United Nations Security Council for more than 10 years. Currently, around 70 percent of the UNSC agenda is Africa-related, whether from the standpoint of crises, peacekeeping operations or political issues. Clearly, the relationship of the United Nations, particularly the UNSC, with the African Union follows a virtuous logic. The qualitative leaps that Africa is taking with regard to its regionalism are spectacular, especially in comparison to Latin America. In summary, it is therefore difficult to speak of regionalism as a single phenomenon: there are many regionalisms, both in the political and economic fields.

Professor Dr. Maxi Schoeman: Looking to regional responses to challenges to global/universal multilateralism, several points can be made. Within the African Union, over the past several years, work has been done on developing common positions to articulate and promote the continent’s common interests in global forums. It is a difficult process, though, as it requires widespread political will to take ownership, and often there is a lack of technical and financial resources in the process of developing these positions. An example of a common African position that has thus far stood the test of time, is the 2005

Ezulwini consensus on reform of the Security Council, although one does have to ask whether such a rigid commitment and refusal to negotiate a ‘softer’ position is necessarily assisting the continent’s ability to win extra-regional support.

Nevertheless, regional common positions may strengthen the negotiation power of the ‘third’ group referred to previously, depending on issue areas (development negotiations seem a case in point) and is one way in which to promote inclusive multilateral global governance. Another example of the promotion of global multilateralism from an African perspective, is the formalized relationship between the African Union and the UN Security Council which has seen the evolution of so-called hybrid peace operations, such as UNAMID in Darfur in 2007. Interesting, though, is that no other hybrid peace operations have developed, and it would seem that the focus is increasingly on burden-sharing, rather than hybridity. Regional-global partnerships would seem to be fraught with challenges and may not necessarily be a solution to or panacea for promoting or supporting multilateral global governance.

Interesting also is evidence that subsidiarity – dealing with problems at the level where they occur and not necessarily waiting for global institutions to go through a cumbersome and drawn-out decision-making process – is not always a viable alternative to global or universal multilateralism. This was seen recently with the inability of the African Union to solve the dispute between Ethiopia, Egypt and Sudan about Ethiopia’s building of the massive Great Ethiopian Renaissance Dam. As recently as June 2021, Sudan requested the Security Council to discuss this issue, indicating a continuing need for ‘universalized multilateralism’.

A last aspect on regional options to address universal multilateralism or to step into the breach in the absence of multilateral interest or support, is to point to an interesting development that, in a way, challenges the concept of ‘region’ and what is meant by ‘regional’ organizations. In December 2020, France became a formal member of the Indian Ocean Rim Organization (IORA). Here we have a clear case of an extra-regional power becoming a formal player in a region very distant from its (France’s) own territory. France’s membership of the organization, rather precariously, is on the basis of the island of Reunion being an ‘overseas department’ of

France. The inclusion of France raises questions about the way in which we look at regions, their demarcation and how organization of such a region evolves in terms of extra-regional involvement on a formal basis. A question that is raised is how core members negotiate their principles and interests which may at times differ rather radically from those of the geographically-defined, external (yet major power) member of the organization.

Professor Doutor Luis Fernandes: I understand that the regions, whether through more open “regionalization” or deeper integration processes, can be both a refuge for the crisis of universal multilateralism and a lever for its development and consolidation. The varied formats of regional articulation may serve as a “field of experiments” for the reconfiguration of the multilateral bodies and regimes of the UN system, testing a range of institutional arrangements for less concentrated and more balanced decision-making processes, as well as the creation of new multilateral institutions governed by alternative norms and practices, such as the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) and the New Development Bank (NDB). Incorporated into the reform of the UN system, these initiatives can help consolidate a more balanced and stable universal multilateral system. On the other hand, they can serve as a space to promote (regional) international cooperation in the face of the crisis and paralysis of the current (universal) multilateral organizations and regimes. I do not believe, however, that these regional articulations can be an alternative to the universal multilateral system, because humanity is faced with an increasingly wide range of global challenges, which cannot be adequately addressed and/or equated within a strictly regional framework.

Professor Dr. Ziya Onis: I am most familiar with the regional context of European integration, and the region we are placed in has been very important in terms of its economic and political transformative effects. When you look historically, some of the major achievements of the European integration process has been in terms of transforming peripheral countries. We have seen this in Portugal and Spain in the 1980s, and in the post-communist Eastern European

states in the 1990s and 2000s. Turkey has also benefited hugely as an associate member, a member of the customs union and a candidate country. In the early 2000s, we had a golden age of “Europeanization” when Turkey experienced, after its 2001 crisis, major democratization and economic reforms. However, what we’ve seen in recent years is the weakening of the transformative capacity of the European Union. I think the aftermath of the global financial crisis, the Eurozone crisis, and the challenges the bloc has faced internally, made its transformative capacity undermined. And we see this quite strikingly in the context of member states of Europe, like Poland and Hungary. For Turkey, the prospect of membership has declined as domestic politics has moved in a more illiberal and authoritarian direction. The leverage of Europe on Turkey has become quite minimal, and this is unfortunate since Turkey is increasingly moving on to the Russia-China axis in recent years, it is now seen more as a geopolitical rival, from the perspective of the European parliaments, rather than a partner.

I nonetheless believe that a reformed European Union is very important, both globally and regionally. There are positive developments these days in terms of economic recovery, such as the EU Green Deal and the Covid-19 recovery fund. The EU still represents, for many countries in our region, a magnet in terms of its democratic credentials. But how much leverage the EU has in countries like Turkey which are now in between positions? For us, the prospect of full membership currently appears limited, and this reduces the ability to transform countries like Turkey towards a democratic direction. It suggests that if Turkey is to re-democratize in the coming period, the main impetus will have to come from within the society and domestic political system.

Turning to the Middle Eastern context, the failure of the Arabic Spring has had a very negative influence on countries like Turkey and also on Europe, because of the problems in Syria, its humanitarian crisis and flow of refugees. Part of the rise of the populist movements and the popularity of Erdoğan and similar kinds of leaders was associated with the refugee crisis. I don’t see in the short term any optimism for progress in the Middle East. One of the key developments in the Middle East is that new powers become important players in the region. China, although not as active as Russia, has also been an important player in

the region. In the new international context, the regional conflicts in the Middle East have been magnified. The clash of norms that we talk about in a broader global context appears in a visible form in the European periphery, where there is a clash between the Western norms and the norms project by Russia and China. They also appear in the Middle East: A country like Turkey, located at the intersection of the European periphery and the Middle East finds itself right in the middle of these clashes and conflicts.

The failure of the Arab Spring, especially the crisis in Syria and Iraq, has created major security challenges for Turkey, in the context of the Kurdish conflict, which has become an important transnational conflict. These security challenges have been used by domestic political authorities to push the regime toward a more authoritarian direction, capitalizing upon it. So, in a way, my answer to this question is that what we see in the recent context is the intersection between the global, regional and domestic. So, we need a three-level analysis to be able to make sense of some of the developments taking place in a broader regional context.

Question 3.

Which analyses can be built around informal groups that started their development around the late 70s (G5, G7, G20, IBAS forum, BRICS, etc.)? What is their role in face of the challenges imposed by universal multilateralism? Do informal groups play a role in regionalism?

Professor Dr. Guo Jie: Is it possible that a decentralized and fragmented system with more informal groups, specific initiatives or issue-oriented networks could increasingly substitute for the open and rules-based relationships embodied by multilateral institutions? The answer is not overwhelmingly positive for the moment, but it is also not impossible. From a mechanical point of view, multilateralism is solution-oriented and not entirely limited to universal, global, intergovernmental international organizations (U.N., IMF, WTO, WHO, for example), but takes the form of a combination of countries and organizations with similar positions or interests into different systems, depending on the issue and the target audience. In recent decades, with the evolution of multipolarity and growing pressures of the global crises, informal groups (such as G7/8, G20, BRICS to name a few) have emerged and developed with high-level conferences acting as agenda setters on important topical issues and giving more weight to concerted plans of actions, thus playing a special part outside the

global multilateral system. Some of them are very influential, like G20, which succeeded in presenting a plausible collective approach to deal with the great financial crisis of 2008 and has continued to serve as one of the premier platforms for global economic governance. The informal groups mentioned above are mostly trans-regional in character, diverging from the concerns and development paths of regionalism, and do not necessarily contribute to the latter. However, because of the frequent overlap in membership or participants, theoretically there could be an indirect and positive contribution to regionalism over the long term.

Professor Dr. Monica Hirst: We cannot generalize the role of these ad hoc groups, as they fulfill and meet very different expectations. Mostly, but not always, they are patches that seek to meet and respond to situations and create possibilities to join voices that cannot be

aggregated in other instances. The G20, after the 2008 crisis, was the salvation, but it didn't create a path dependency, because no results were created that progressively strengthened it. The G7, on the other hand, is a club, and one cannot be compared with the BRICS, although politically, there is the idea that, nowadays the tensions and differences that exist in the multilateral system are being transposed to these groups. The BRICS had a great moment and nothing prevents it from having one again, but many of these groups suffer from high volatility, which is related to the instability of the internal situation of its members.

In addition, there is an instrumental and functional sense, that is, the more China is self-assured in instances such as the UN Security Council, the less importance the BRICS will have. Therefore, it is difficult to think that these groups compete with the classic and hard power instances of the multilateral system, or with regionalism, but in reality they add up, and nothing prevents others from coming into existence. For example, BASIC is gaining importance due to the growing relevance of the environmental agenda.

However, there are persistent limitations. One example is BRICS, which had no impact on the WHO during the pandemic. BRICS wasn't able to do anything, but it would make sense if it could, because, supposedly, the way of thinking and the kind of project that the WHO is trying to conduct from a normative and inclusive perspective in the distribution of vaccines and basic public goods is totally convergent with what BRICS is supposed to be. However, China has acted like China. And India and South Africa have faced their own tragedies. As far as we know, the BRICS bank has not put any money into the WHO. Perhaps this is a striking example of the limits to how far such a group can go.

Professor Dr. Maxi Schoeman: Turning to the 'informals', i.e. exclusive and inclusive informal groups promoting multilateralism, one characteristic stands out: most of these groups are established in the wake of a global crisis, specifically a financial crisis and, one could add, tend to develop a lifespan beyond the specific crisis. One can point to the origins of the G7 in the 1973 oil crisis, or of the G20, originally a meeting place for finance ministers after the massive debt problems that faced emerging

markets in the late 1990s, being turned into a high-level summit grouping in the wake of the 2008 global financial crisis. Whereas the G7 represents only the powerful Global North, the G20 is more representative and includes amongst its members some emerging powers such as Brazil, Russia, China, India and South Africa. However, it is often criticised for its exclusivity – Norway and Singapore, for instance, have in the past complained of the choice of members. An interesting point about all exclusive international groupings, whether formal or informal, is that those on the inside tend to defend the exclusivity of their membership and do not seem keen to either give up their positions, nor are they keen on enlargement.

Another point to raise here is that the current Covid19 pandemic has not resulted in the formation of a new grouping, despite its global devastation and the clear need for enormous international commitment in order to provide economic support to poor/less developed countries or to ensure a more equitable distribution of (and production of) vaccines. Rather, it would seem, there is some kind of tacit agreement that existing groupings and organizations can and should weather this particular storm (the COVAX initiative is directed through Gavi within the World Health Organization). It might be of interest to study the response of the various multi- and plurilateral groupings and organizations from the perspective of their approaches to dealing with specific global issues and crises: to what extent, for instance, does a broader membership (as in the G20) really work towards finding solutions to problems that extend beyond their own narrow domestic agendas and national interests? Also: what kinds of foreign policies and diplomacy push multilateralism towards addressing the concerns of the vast majority of states in a time of crisis?

The informals of course go beyond the G7 and G20, to also include groupings in the Global South. BRICS is perhaps the most obvious example here, though, interestingly, when one looks at the current global health crisis, there is very little, if anything, forthcoming from this grouping. It would seem that, to the extent that the three biggest members, viz. China, India and Russia, are involved in helping to resolve the global crisis, they do so bilaterally – India, a global manufacturer of vaccines, does not channel negotiations through or in consultation with its BRICS allies, nor do China and Russia, both of whom have developed

their own vaccines: they sell and/or distribute these bilaterally, and not multi/plurilaterally.

Turning to other aspects of the grouping's agenda, it is clear that the grouping seldom articulates a joint position in international forums; rather, their foreign policies, vis-à-vis their BRICS membership, remain 'open' with little evidence of genuine attempts at harmonization. BRICS is, however, an example of an attempt at building parallel global institutions, having established the New Development Bank, but despite the argument that the Bank will provide an alternative to Global North-controlled financing through, e.g., the World Bank, it is not aimed as an institution replacing a current regime, as BRICS members remain members of the Bretton Woods institutions. It is, though, perceived as an important example of counter-North institution-building, at least by its own members. Overall, though, it would seem as if China, Russia and India prefer to have direct relations with Global South countries, at least when it comes to Africa, and all three have regular summits or other high-level meetings with African states, with China having formalized this approach through the Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC). The kind of relationship between, on the one hand, one major (emerging) power, such as China, Russia and India, with a whole group of countries, is a relatively new development in diplomacy and needs more attention. FOCAC gives China access to 54 states 'in one go'. To whose benefit is this kind of engagement? And to what extent does the 'group' versus 'single power' or bilateral approach allow for or promote common positions on the part of the group?

Turning for a moment to IBSA – the association between India, Brazil and South Africa that caught much attention internationally because it was an association between three important emerging democracies – one cannot but note how this association largely disintegrated in the face of a lack of political will amongst the state leaders who succeeded the original leadership (Singh, Lula and Mbeki), viz. Modi, Bolsonaro and, until recently, Zuma. The latter's successor, Ramaphosa, has not shown much, if any, interest in reviving the association and it would seem that overall, its demise might be attributed to a lack of leadership, though one could also ask whether domestic challenges, and in the case of India and Brazil, the rise of right-wing nationalism, have undermined commitment to external associations

of the, perhaps no longer, such like-minded. In other words, under what conditions do such 'informals' flourish? And does their existence per se strengthen multilateralism?

Finally, a word on the inclusion/exclusion aspect of 'informals'. Recently, the concept of the 'Indo-Pacific' has gained renewed attention and importance, following, largely, in the wake of China's Belt and Road Initiative which has an oceans perspective as well (often referred to as the Indian Ocean 'string of pearls' initiative) and, of course, China's policy in the South China Sea. China's growing geopolitical power posture and posturing has brought together the 'Quad' – an informal including the US, India, Japan and Australia – an association aimed at ensuring a 'free and open Indo-Pacific'. What is interesting here, is that the Quad has no representation from the Western Indo-Pacific, i.e. Africa, despite the continent being a focus of Chinese influence and, along its Eastern seaboard, playing a big role in maritime issues: one only has to think about the entrance to the Suez Canal as a chokepoint, or Djibouti serving as a host to several major and regional powers' military/naval bases, or the importance of the Cape sea route for super tankers, as well as the growth of Islamic radicalism along this seaboard.

A question raised by this rather limited membership of the Quad is at what point an 'informal', aimed at pursuing objectives in a specific region, has a membership sufficient for its success. It also raises questions around the relationship between such an 'informal' and formal regional organisations, e.g. between the Quad and IORA with a membership that includes countries firmly situated in both regions spanning the Indian and Pacific oceans. Such questions would invariably lead one to consider new forms of international governance and multi/plurilateralism, including inter-regionalism.

Professor Dr. Luis Fernandes: In any formal institutional structure (whether national or multilateral) informal articulations play a key role for good institutional functioning. The risk is that these informal groups crystallize as closed decision-making instances, at the margin or in defiance of the norms that govern (or should govern) the institutions to which these groups refer. The same is true for regionalism, whether

in the form of “open regionalization” or the more formalized regional integration processes.

Professor Dr. Ziya Onis: The rise of the G20 is a positive phenomenon in the sense that it gives voice to important emerging powers in terms of reshaping the international environment and voicing the demands of the Global South, not only the large emerging countries, but least developed and middle countries as well.

From a Turkish perspective, we try to project ourselves as an important actor. I think this is an important development of the new international environment, because it gave Turkey the ability to play a more active role in voicing the concerns of the Global South. A concrete example is that Turkey is trying to push for humanitarian aid. The country has been actively involved in African countries like Sudan and Somalia.

Could a country like Turkey become a member of BRICS in the future? In 2018, Turkey was invited for the first time to the BRICS Summit as the representative of the Organization of Islamic Conference. This idea that Turkey could become a key leader of the Global South as part of BRICS is also entertained by the current president Erdoğan, who in terms of its ideology is quite anti-West. He positions Turkey as part of the Global South, closer to Russia and China.

In terms of coherence, moving away from Turkey, one important development that I noticed is an increasing challenge within BRICS, which were never a coherent community, besides the common goals of creating new regional and international institutions, and having more voice. However, there were important differences in terms of democratic systems, the pace of

economic growth, and size. One element which I think is becoming important in the context of BRICS is the phenomenon of the rise of China. During the Xi Jinping period, China is now becoming increasingly confident, assertive, and seeing itself as a hegemonic contender. China is obviously using BRICS, but also acting unilaterally due to its size and pace of economic growth. The rise of China has also created tensions among the BRICS. The most visible one is between the Indo- China rivalry, increasingly concerned about security issues in the Kashmir region. India, until the Covid-19 crisis, has been growing rapidly, and it's a very large continental-size country. Similarly, as far as I can see from a distance, Brazil, being a regional power and leader in the Southern cone, is also concerned about the growing presence of China in Latin America. So, the point I want to raise for this discussion is how coherent the BRICS is likely to remain? From my perspective, we will see an increasingly China-dominated BRICS in the future, which will create tensions and conflicts. I also see the possibility of BRICS enlargement. It does not mean that the new countries will be in a core position, but that could include countries like Turkey.

The broader question I want to raise is that BRICS are important, but the nature of BRICS is changing in a way that the authoritarian BRICS (Russia and China axis) appear to be a key driving force in the BRICS themselves, which may undermine the coherence. The key issue here is to what extent BRICS will act coherently in the future, and also recognize that Western actors will be fragmenting BRICS in order to put democratic countries on their side in a broader democratic coalition. This is the Biden strategy in relation to India, Brazil, and other Asian democracies. In sum, I think it is an important entity, but I do not assume it will necessarily be a stable entity in the next decades.

Answers in text format

Ambassador Ricardo Ernesto Lagorio

We are facing one of those historic moments - the *kairos* - when the system is in question: we are facing a crisis of governance. Our global system largely responds to that of 1945, an international system with 51 states, where sovereignty was much stronger, where conflicts were international rather than national, and problems were related to hard power, not soft power.

The greatest lesson of 2020, coinciding with the celebration of the UN's 75th anniversary, is the emergence of We the Peoples, the opening words of the UN Charter, as a more visible and central actor in world politics.

Moreover, a tension resurfaces between the vision of great power competition and the need to build - because it is a convention - a multilateralism of deliverance, in line with the 17 Sustainable Development Goals.

This tension is understandable, from my realistic point of view, since the great powers have a historical memory conditioning their foreign policies on their conception of national security. However, this is no longer functional, even for their national interests. In this new 21st century, what happens beyond our national borders is increasingly important, and this is what legitimizes the strengthening of the multilateral scaffolding.

To this end, it is also essential not only to define international peace and security - the cornerstone of the functioning and role of the Security Council and the veto power for the P5 - in classical military hard power terms, but also to evolve to a paradigm that incorporates the notion of human security coined in the UNDP's 1994 Human Development Report, New Dimensions of Human Security.

The principle of great power competition - with its corollary of strategic stability - can no longer be the ordering element of the international system, like it was during the Cold War period.

We are facing a systemic problem: how will globalization be ordered, and what direction it will take in face of the greatest challenges facing humanity as a whole: ecological degradation and the constant irruption of science and technology.

These two trends inevitably require cooperation and collaboration rather than confrontation.

This option is more easily acceptable to the vast majority of countries that favor multilateral responses to our global soft power problems. For those that do not approach governance in this way, however, there is a problem, which I would call psychological: overcoming the hubris complex of great power competition and accepting the limitations of national hard power.

Therefore, we must work for a multilateralism that also allows us to move from the concept of great power competition - a zero-sum game - to great power cooperation, encouraging cooperation between great powers, including on climate change, pandemics and conflict-driven mass migrations.

However, this will not happen unless there is greater activism on the part of what I would call a coalition of multilateralists, state and non-state actors committed to and convinced of this option.

Thus, multilateralism must also be defined in qualitative terms and, in this sense, the normative dimension - the sharing of rules and principles of conduct - becomes the most relevant. Hence, multilateralism aims fundamentally at helping design a global framework that facilitates the harmonious coexistence of the largest possible number of countries.

This is why the big challenge lies in how to ensure the interests and sensitivities of countries that have historically been left on the sidelines, due to the Great Power Politics scheme, and/or because they lack systemic relevance despite having a voice and a vote in international mechanisms.

It would not be highly advisable to adopt the unilateral cooperation option in the 21st century. Such ad hoc approaches offer certain advantages, including speed, flexibility, modularity, and possibilities for experimentation, but at the same time they present dangers, including encouraging unbridled forum-seeking, undermining existing international organizations, and reducing accountability in global governance.

Multilateralism is not only about institutions, it is also about culture. A sustainable multilateralism will not be sustainable unless it has solid bases and is perceived as effective and efficient by its main constituency: We, the Peoples. Therefore, the design and construction of a new multilateralism requires, as its foundation, a multilateral culture. A new culture that includes and addresses the issues that affect us - We the Peoples -, and not only those pertaining to States.

In particular, I would like to focus on two dimensions: Latin America and the Think Tanks.

Regarding the first dimension, the most relevant fact is that, of the 51 original UN members, 20 were from Latin America, that is, almost 40% of the original members. This important Latin American presence translated into multilateral activism, essential in the decolonization process that made possible the configuration of a true United Nations. Today, however, it is difficult to find that much needed vision and commitment

to actively contribute to the solution of global problems and to the fulfillment of the 17 Sustainable Development Goals.

They [the Latin American countries] could also promote:

- The pursuit to organize and generate greater synergy among Latin American regional organizations in order to expand their impact and contribution to multilateral global governance.
- The transformation of GRULAC (Group of Latin America and the Caribbean) in International Organizations into a substantive group that seeks to coordinate positions on key issues.
- The renewal of the rules of effective multilateralism, based on the concrete delivery of global public goods.
- The strengthening of all agencies of the United Nations system. Regarding Think Tanks:
- Greater dialogue and interaction among Think Tanks in the region to address this issue.
- Create special Multilateral Culture programs and establish grants.
- Prepare reports - like this one - and present them to the respective states in order to strengthen multilateralism.

Professor Dr. Ana Covarrubias

Multilateralisms in the post-Trump and post-pandemic era: reactivating the "spider web".

Multilateralism, in general, tends to suffer recurrent crises, as witnessed in the 20th century. However, the latest blow was very visible, and perhaps widespread, because it was undertaken by the United States, under the Trump administration, while other instances, such as the European Union (EU), were going through critical moments, such as Britain's exit from the bloc. In several regions of the world, nationalism was present in its most orthodox version, questioning one of the pillars of multilateral action:

international cooperation. Finally, the Covid-19 pandemic brought to the surface the importance of borders and the selfish interests of nations. Thus, an already weakened multilateralism was magnified by a health emergency that challenged it even more, and that makes us reflect on the future. How can we think about multilateralism in a post- Trump, post-pandemic world?

The first issue to recognize, in my view, is that although the essence of multilateralism is cooperation and policy coordination among states, there is no single multilateralism, but many. In other words, its manifestations and

processes vary: the UN Security Council, where five countries hold the veto power, is not the same as the Organization of American States (OAS), characterized by the asymmetry of power between one of its members and all the others, or the EU, which is an exceptional experiment. Not to mention the more functional multilateralism, which is that of experts, scientists, technicians, etc., or that of efforts that are not institutionalized, such as the very diverse groups. In short, we have a “web of multilateralisms” (including regionalisms, of course), which makes generalizations and universal prescriptions difficult. Thus, our thinking needs to be comprehensive and flexible, creative and imaginative.

The elements for re-examining the web of multilateralism with a view to the future are many. I highlight four that are the most obvious but also necessary: first, the need for leadership. In this sense, there is some hope in having at least a positive narrative from the Biden administration, but regional leadership will also be needed, and this is why emerging powers become relevant. The big issue, therefore, is China, which has demonstrated a willingness and ability to engage in multilateral initiatives. This raises many questions: is there a Western and a non-Western multilateralism? What to call non-liberal multilateralism, if it exists at all? What about the multilateralisms charged of security? The answers to these questions are fluid, as reality is changing. For now, it is enough to keep them in mind when looking at the development of the U.S.-China relationship. What can be stated is that without political will and leadership it is impossible to envision a viable multilateralism. Second, one must consider the forms of collective action: the organizations, institutions, ad hoc groups, and so on. In other words, one must ask how institutionalized multilateralism be in order to be effective? Part of the criticism that has been made on this point refers to the, often unnecessary, multiplication of multilateral bodies, which results in overlapping agendas or their ephemeral existence, and to the lack of supranational institutions that in some cases may ensure the continuity and success of multilateralism. This criticism leads us back to an examination of the causes of multilateralism: why do states resort to collective action? And the answer to this question presents us with a mosaic of reasons. I examine the case of Latin America, where multilateralism has occurred in waves.

In the region we have the OAS (Organization of American States), as the oldest and most institutionalized multilateral body, but with such particular characteristics that it has not yet become the regional organization par excellence. Moreover, there are numerous organizations, institutions and groups: SELA (Latin American and Caribbean Economic System), ALADI (Latin American Integration Association), SICA (Central American Integration System), CARICOM (Caribbean Community), MERCOSUR, AP (Pacific Alliance), CELAC (Community of Latin American and Caribbean States), among others. What the analysis of Latin American regionalism suggests is that many of these efforts were created at very specific conjunctures and with immediate objectives, which disappeared as soon as the conjuncture faded away. It is also explained in part by the presidential system that tends to predominate in Latin American countries, the political and ideological ups and downs, and the recurrent economic crises. Thus, the lesson that emerges from this case is that in order to have a permanent and effective multilateralism, what is mostly needed are not supranational institutions, but solid internal institutions that avoid the political- ideological oscillations that constantly destroy and build. In other words, weak internal institutions in Latin America do not favor multilateralism, nor its permanence or its deepening.

A third element, directly related to the latter, concerns values and ideology when the objective of multilateralism is their defense, as could be the case of democracy and human rights. Thus, for multilateralism or regionalism to be effective, there must be a minimum of shared values - which has not been the case in recent years, neither in the Americas nor in the world. If what is wanted is a liberal order, the United States and Europe must be configured as leaders and the smaller powers must assimilate these values. Finally, I propose to consider the role of the state and non-state actors. If we define multilateralism as policy cooperation and coordination, we can find another “web of multilateralisms” formed by non-state actors: epistemic communities, churches, and many more. Certainly, in a world of states, their role cannot be ignored, but it is also true that the state alone cannot address all issues, so it is indispensable to incorporate non- state actors. This is how multilateralism can be improved and, moreover, acquire more legitimacy. Thus, it is necessary to rethink who

these actors are - or should be - and how the state should incorporate them: should it just coordinate them, direct them, support them?

The Covid-19 pandemic has emphasized not only the nation-state, but also the need for international cooperation and policy coordination among countries. This experience, in addition to Biden coming to power, is an opportunity to revitalize the web of multilateralism, which will contribute to better global governance. Different regionalisms can help, as long as they are open regionalisms.

Informal groups and ad hoc multilateralism can also contribute, although perhaps in a more conjunctural way. Recognizing that there is not only one multilateralism, but rather, many, today's world invites the countries of the global South to act collectively in more assertive ways. The United States, Europe, and China can take the leadership role, but that is not enough. For better global governance, the interests of the global south must be represented. In other words, let's not rely on the Biden administration alone to shake out the spider web.

Dr. Andrés Serbin

The crisis of multilateralism: narratives and multiple levels.

Over the past 75 years, since the creation of the UN, various expressions of multilateralism - as a form of common action among three or more states, understood as "persistent sets of rules that constrain activity, shape expectations, and prescribe roles for states - have served to shape a system of agreements, institutions and mechanisms to sustain global security and stability in different domains and to promote a set of norms and principles. These norms and principles have primarily responded to Western values and narratives associated with the liberal international system that was established after World War II and consolidated, under U.S. hegemony, after the end of the Cold War.

The global multilateral system is currently suffering from a crisis characterized by major deficits in terms of legitimacy, transparency, accountability and equitable representation, and is being seriously affected by the reconfiguration of global power relations and limitations in its ability to confront and respond to new global and regional risks and threats. Multilateralism is often perceived as a distant diplomatic exercise

that cannot keep up with the scale, complexity and urgency of the challenges posed by a new global agenda associated with the transition to a new world order and new power relations among nations. The need for meaningful inclusion of a wider range of non-state actors and more equitable participation by states has been accentuated and deepened by the COVID-19 pandemic.

This crisis was due both to the shortcomings and limitations of the multilateral mechanisms themselves and to a reconfiguration of global power relations with the emergence of new actors as a result of the shift in economic dynamism from the North Atlantic to the Asia-Pacific sphere, and in particular, with the economic rise and geopolitical projection of China.

In this context, multilateralism has been affected by unilateral and protectionist positions and policies of some relevant international actors and by nationalist and populist outbreaks that have occurred in different countries. In recent years, with the rise of nationalist and populist movements, and particularly under the Trump administration in the United States, multilateralism, similarly to the international liberal system, global governance,

and globalization - which since the 1970s has fostered greater interdependence among states - has suffered a crisis of legitimacy and trust. The impact of the recent pandemic, in particular, has been devastating at all levels, but has primarily affected international cooperation and the ability to deliver global public goods through multilateral agreements and mechanisms. In this sense, the collective ability to promote a health response to the global pandemic has been limited and constrained, both in terms of traditional state-to-state multilateralism and complex multilateralism that incorporates non-state actors.

In this scenario, the narrative of multilateralism as a useful tool to improve the well being of all nations and provide global or regional public goods through collective action among states, in its predominantly Western version, has also gone into crisis. Consequently, a spectrum of narratives - as expressions of the geostrategic interests of various actors and elites - has currently unfolded, which diverge in their perceptions, conceptions and proposals around multilateralism.

At the global level, two predominant narratives have developed regarding the UN and its associated agencies and instruments as the multilateral mechanisms that shape the architecture of global governance. One of them proposes the continuation and preservation of these mechanisms, despite existing debate and questioning from various sectors, because it considers that the relevance of these mechanisms and associated norms to promote global stability has neither diminished nor disappeared. The other proposes a reform and redesign of multilateral mechanisms at the global level to overcome the existing institutional deficiencies and face the challenges of a more complex, diverse and multidimensional global environment.

Both global-reaching narratives express, in a broad and nuanced way, the political visions of the main actors in the current international system as "rule makers", strongly conditioned by the configuration of a combination of a multipolar order - based on the existence and emergence of old and new international protagonists - and a bipolar order sustained by the strategic competition between China and the United States. It is paradoxical, in this context, that much of the criticism and many of the calls for changes in the multilateral system, as in the case of China, Russia or the BRICS group, highlight in their rhetoric

the defense of this system, but call for a series of reforms, with an emphasis on the principles of national sovereignty and non-intervention. Similarly, the two narratives seem to establish, with intermediate nuances, a milestone between the liberal views of nations that have traditionally acted as "rule makers" and the predominantly illiberal or revisionist views of new actors that aspire to move on from their role as "rule takers" to "rule makers". In both cases, however, a Westphalian view of the state's leadership role and the defense of its interests remain in force.

The case of China and its vision of a "multilateralism with Chinese characteristics" - as some analysts call it - in the context of its increasingly assertive participation in the international system and multilateral organizations, is illustrative of a narrative that accepts the existing multilateral system - and in particular the UN and its mechanisms and agencies - but demands reforms in line with its own values and geostrategic interests.

While conventional and binary wisdom condenses these struggles into the strategic bipolarity between the US and China as the organizing axis of the transition to a new global order, the world tends towards a geopolitical reconfiguration that includes diverse actors and is characterized not only by multipolarity and multiplication of actors - state and non-state - but also by a complex multi-level multidimensionality that Amitav Acharya describes as a multiplex world. On this diverse and fractured geopolitical basis - which in turn implies a complex multipolarity - it becomes problematic to build (or impose) consensus and develop multilateral mechanisms and agreements at the global level with common rules and stable and transparent principles.

The divergent narratives around the global multilateral system, however, find their own basis at the regional (and eventually inter-regional) level, with the development of a "multilateralism among friends" based on alliances, partnerships, and coalitions of "like-minded" states with similar values and interests.

In this context, Biden's recent European tour, which culminated in his meeting with Putin, and the aspiration to reactivate global multilateralism under U.S. leadership, collides with its own limitations and forces the development of regional or cross-cutting multilateralisms among

partners and allies that share common interests and values but diverge from those of other leading actors in the international system. In the case of the U.S. strategy, the restoration of alliances and ties within the G-7, NATO or the Indo-Pacific quadrant does not lay the foundation for a global narrative of reactivating multilateralism, just as the Shanghai Cooperation Organization, the Eurasian Economic Union, ASEAN or the BRICS only express a different kind of multilateralism with other interests and values - possibly illiberal - or the Silk Road a more unilateral multilateralism, but with Chinese characteristics.

Informal groups like the G-7 or the G-20, which were able to respond to previous crises, are now proving to have little impact on global governance mechanisms in general and on the necessary reforms of the UN system in particular. The rise and fall of these informal groups is associated with the development of neoliberal globalization, which was first questioned by the global South and then by emerging countries aspiring to be included in global governance mechanisms. As one analyst notes, "it seems that neither the G-7 nor the G-20 have sufficient political leadership to continue to set an increasingly less multilateral (at the global level) and more fragmented agenda" relative to which informal groups should have. In principle, they should take a more decisive role and build the consensus needed to achieve more tangible results. The recent G-7 meeting in June 2021, amid the impact of the pandemic, shows a tendency to strengthen "crony multilateralism" (in this case of democracies) in face of China's rise and projection.

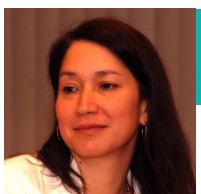
On the other hand, regions are particularly prone to the development of multilateral schemes that respond to this "crony multilateralism," in addition to their validation by the UN and the frequent balance they must develop internally and externally in order not to be absorbed by bilateral disputes, as in the case of ASEAN. This experience of multilateralism that tries to maintain its neutrality and be a gravitating factor

at the regional level, despite its heterogeneity, its close economic interdependence with China and its relationship with the United States as a guarantee of security - as in the case of the European Union, with its own nuances, shows the possibilities and limits of the development of a regional multilateralism that simultaneously assumes the challenges and tensions between a multipolar world - which implies greater risks and uncertainties - and a bipolar world - which may imply greater guarantees of stability at the cost of greater dependence on conditions of asymmetry with the great powers. And it shows that regional options may be, with their ups and downs, viable options in the face of the crisis of global multilateralism and broader narrative options, conditioned, however, within the scope of their "strategic autonomy" by the interdependence imposed by current global dynamics.

In the case of Latin America, the regional option of multilateralism, characterized as intuitive or *sui generis* by several analysts, is currently in conflict with the difficulty of establishing functional and sustainable multilateral mechanisms. Ideological polarization and regional political fractures challenge the capacity to build consensus and the emergence of a common political will to advance various multilateral mechanisms at the regional level, and question the formulation and implementation of a collective regional response - in a context of heterogeneity and asymmetry among the countries of the region - to respond both to their internal structural challenges of inequality, poverty, institutional delegitimization and political instability, and to the possibility of articulating a joint response to the transformations of the international system.

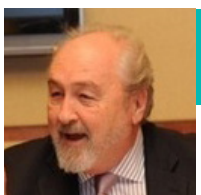
In sum, the current crisis of multilateralism is affecting the international system as a whole, whether at the global, regional, or cross-cutting level, particularly under the impact of divergent narratives associated with both long-term national strategies and immediate, short-term reactive responses.

Participants



Professor Dr. Ana Covarrubias

Ana Covarrubias holds a PhD in International Relations from Oxford University and has been a professor/researcher at the Center for International Studies at El Colegio de México since 1995. She was Director of the Center between 2012 and 2017, and is currently General Academic Coordinator of the institution. Her research interests are: Mexican Foreign Policy, especially the relationship with Cuba, the link between Human Rights and foreign policy, Latin American International Relations and Latin American integration. She has taught courses on International Relations theory, approaches and analysis of Foreign Policy, Mexican Foreign Policy, Latin American International Relations and the foreign policy of the United States and Canada.



Dr. Andrés Serbin

Andrés Serbin holds a degree in Social Anthropology (UNLP), a Master's degree in Social Psychology (USB), and a PhD in Political Science (UCV). Since 1998, he has been Executive President of the Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). He is also Co-Chairman of the Asia and Americas Section, Latin American Studies Association (LASA) and Trustee at Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI).

Andrés Serbin is also an Expert Member of the Valdai Club (Russia) and a Chatham House Fellow (Great Britain). He is also a retired Professor at the Central University of Venezuela; Researcher Emeritus at CONICYT in the same country; President Emeritus and founder of the Venezuelan Institute of Social and Political Studies (INVESP), and is currently a member of the Academic Council of the Master's in IR at USAL, Argentina, of the Master's in BRICS at the University of St. Petersburg, Russian Federation, and Director of the Specialization in Eurasia and Russia at the Catholic University of Argentina.

He was Director of Caribbean Affairs of the Latin American Economic System (SELA) and consultant on several occasions to the Venezuelan Ministry of Foreign Affairs and various international organizations. He was President of the Asociación Venezolana de Estudios del Caribe (AVECA); the Caribbean Studies Association (CSA), the Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC, The Hague) and the International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP; New York). He is the director of Pensamiento Propio magazine, co-editor of Anuario de la Integración de América Latina y el Caribe, columnist for the newspapers Clarín and Perfil in Argentina and Latinoamérica 21.



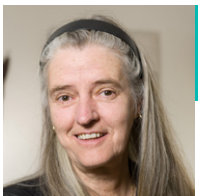
Professor Dr. Guo Jie

GUO Jie is an associate professor at the School of International Studies, Peking University. Her research focuses mainly on Latin American studies, China-Latin America relations, and comparative politics. GUO's publications include four monographs and dozens of academic articles. GUO holds a PhD in law from Peking University. From 2013 to 2016, she worked as Chinese fellow and visiting scholar with institutions such as the Kettering Foundation (US), Inter-American Dialogue (US), Universidad del Pacífico (Peru), Universidade de São Paulo (Brazil), Universidad de Buenos Aires (Argentina), Colegio de México (México).



Professor Dr. Luis Fernandes

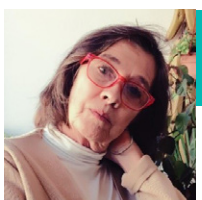
Luis Fernandes is the current Director of the Institute of International Relations (IRI) at PUC-Rio, and also a professor at UFRJ – Rio de Janeiro Federal University. His research activity focuses on issues of Political Economy of International Relations, with emphasis on the Challenges of Innovation and Development in the Knowledge Era and the Reconfiguration of Power Relations in the Post-Cold War International System. He is the author of several books, book chapters and articles on these themes. His most recent book is entitled *A Revolução Bipolar: a gênese e derrocada do socialismo soviético* (The Bipolar Revolution: the genesis and collapse of Soviet socialism), published in 2017 by Editora PUC-Rio. As a public manager, he has served as Executive Secretary of the Ministry of Science and Technology (MCT), President of Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP - Funding Authority for Studies and Projects) and Scientific Director of the Research Support Foundation of the State of Rio de Janeiro (FAPERJ).



Professor Dr. Maxi Schoeman

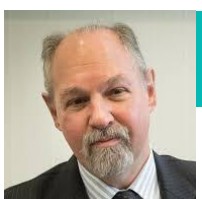
Maxi Schoeman is a professor in the Department of Political Sciences at the University of Pretoria. She holds a PhD from the University of Wales (Aberystwyth). Her research and publications focus on South African foreign policy and African peace and security. She leads the Faculty of Humanities research theme on Peace and Conflict in Africa. In 2014 she was awarded the Claude Ake Visiting Chair at the University of Uppsala and in 2016 she was a visiting fellow at the Stellenbosch Institute for Advanced Studies (STIAS).

She was a visiting fellow at the Institute of Social and Political Studies (IESP) at the State University of Rio de Janeiro in 2014 and 2019. Prof Schoeman is a member of the Academy of Science of South Africa (ASSAf), deputy chair of the Board of the Institute for Global Dialogue, a trustee of the Institute for Security Studies and she was a member of the inaugural advisory board of the African Peace Network of the Social Sciences Research Council in the US (2013-2017) and deputy chair of the South African Council on International Relations (2014-2019).



Professor Dr. Monica Hirst

Monica Hirst holds a PhD in Strategic Studies from the Federal University of Rio Grande do Sul, and is currently a Professor of Latin American politics at the Universidad Torquato di Tella, in Buenos Aires, Argentina, and visiting professor at IESP-UERJ. Her numerous publications, among books and articles, address varied themes from Brazil-United States relations to humanitarian aid issues, South-South cooperation, Brazil's role in the peacekeeping operation in Haiti, regionalism and regional cooperation.



Ambassador Ricardo Ernesto Lagorio

Ambassador Ricardo Ernesto Lagorio was Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of the Argentine Republic to the Russian Federation from June 2017 to October 2020, and concurrent Ambassador to Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Uzbekistan and Turkmenistan. In 1978 he obtained a Master's degree in Political Science with a specialization in International Relations from the Pontificia Universidad Católica de Argentina. Ambassador Lagorio graduated from the Argentine Foreign Service Institute (ISEN) in 1980, receiving the Miguel Angel Carcano and Elena Holmberg medals for the best grades in the subjects of Foreign Policy and Argentine Diplomacy, respectively. He began his career working with the Vice Minister of Foreign Affairs from 1980-82. He was posted to Argentina's Permanent Mission to the UN in New York (1982- 1989) and from 1993 to 1996 was Undersecretary for Policy and Strategy at the Ministry of Defense. He was also Deputy Chief of Mission at the Argentine Embassy in the United States from 2000 to 2003.

Other important positions include, Director of Multilateral Environmental Agreements and Arrangements at the Ministry of Foreign Affairs, International Trade and Cult (1998- 2000); Foreign Policy Advisor to the Vice President of Argentina (2003-2007); Director of Policy Planning at the Ministry of Foreign Affairs and Cult (2015-2017). Ambassador Lagorio teaches Foreign Policy and International Relations at Universidad Austral, Universidad Católica Argentina and Universidad de Belgrano. He is also an advisory member of the Argentine Council on Foreign Relations (CARI), and Secretary General of CARI for the period 2021-2023. In 2018, he received the Konex Award for the decade 2008-2018 in the Diplomacy category.



Professor Dr. Ziya Onis

Ziya Öniş is Professor of International Political Economy at Koç University in Istanbul. He is the former Director of both the Center for Research on Globalization, Peace and Democratic Governance (GLODEM) and the Graduate School of Social Sciences and Humanities at Koç University. His recent research focuses on rising powers and the emerging post-liberal international order, varieties of populism in a global context, democratic backsliding and authoritarian turns in the global South and the European Periphery, domestic politics-foreign policy linkages and new wave of economic crises in emerging powers. His articles have been published in *Review of International Political Economy*, *New Political Economy*, *Global Governance*, *Journal of Democracy*, *Comparative Politics, Government and Opposition*, *Development and Change*, *Mediterranean Politics*, *Third World Quarterly*, *Democratization*, *Political Science Quarterly*, inter alia. He is the co-recipient of the Elizabeth Meehan Prize for the best article published in *Government and Opposition* in 2019.

Structured Conversations

Trade and transformations in the international political economy

Organization:

Lia Baker Valls Pereira

2/4

Participants

Anabel González

Deputy director-general at the World Trade Organization, nonresident Senior Fellow at Peterson Institute for International Economics, and former Minister of Trade of Costa Rica (2010–14). She has also worked as director of the Agriculture Division of the World Trade Organization (2006–09); senior consultant on trade and investment at the Inter-American Development Bank (2009–10); and Director-General of the Costa Rican Investment Promotion Agency (2001–02).

Fabrizio Sardelli Panzini

Manager of International Integration Policies at the National Confederation of Industry (CNI) and Senior Fellow at CEBRI.

Ivan Tiago Machado Oliveira

Was a visiting researcher at the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). He is the author of the book “Brazilian foreign trade policy: an analysis of its determinants” (2013).

Professor Doctor Jorge Arbache

Vice President for the Private Sector at the Development Bank of Latin America (CAF) and Professor of Economics at the University of Brasilia. Former Secretary of International Affairs and Chief Economist at the Ministry of Planning and Senior Economist at the World Bank in Washington, DC.

Professor Doctor Leonardo Paz

Political Scientist, he is Intelligence Analyst at the Center for Prospection and International Intelligence (NPII) of the Getúlio Vargas Foundation (FGV) and is a Professor at the International Relations Department of Ibmecc College.

Professor Doctor Raphael Padula

Coordinator and Professor of the Postgraduate Program in International Political Economy (PEPI) of the Institute of Economics at the Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ).

Professor Doctor Renato Baumann

Coordinator of International Cooperation and Investments at Institute for Applied Economic Research (Ipea). PhD in Economics from Oxford University, retired professor from the University of Brasilia, former Director of the ECLAC/CEPAL Office in Brazil, former Assistant Secretary of International Affairs at the Ministry of Planning, and former Secretary of Foreign Investments at Foreign Trade Chamber (CAMEX) at the Ministry of Economy of Brazil.

Tatiana Prazeres

Senior Fellow at the University of International Business and Economics, in Beijing. She has a weekly column in Folha de S. Paulo newspaper, and was the Senior Advisor to the Director-General of the World Trade Organization (WTO), in Geneva

Professor Doctor Thauan Santos

Adjunct Professor of the Graduate Program in Maritime Studies at the Naval War College (PPGEM/EGN), coordinator of the Economics of the Sea Group (GEM) and researcher for the Latin American Council of Social Sciences (CLACSO).

In 2021, in addition to the events and policy papers, within the scope of the CEBRI-KAS project, Structured Conversations were also produced on four thematic axes. These Structured Conversations are the result of interviews with different experts, who answered three to four questions. The Structured Conversations, therefore, gather analyzes by researchers, diplomats, and representatives of international organizations on the proposed questions, providing a broad and qualified understanding of the following topics:

Global realignments and foreign policy formulation: national and regional spaces and global insertion;

Trade and transformations in the international political economy;

Technological innovation and the digital economy;

Anthropocene crises, sustainability, global health, and consensus-building for multilateral policies.

These Structured Conversations refer to the second thematic axis of the project “**Trade and transformations in international political economy**” and aim to reflect on international trade from the perspectives of the Latin American region, in particular South America. Addressing the possibilities of common strategies between the countries of the region in the face of the main challenges in the commercial sphere, themes such as the tensions between the United States and China, negotiations in the WTO and protectionism are discussed. The participants in these conversations were selected based on their expertise in international trade, political economy and Latin American politics, and they contribute with perspectives from key sectors for the region’s economic development. This axis is coordinated by Lia Baker Valls Pereira, Adjunct Professor at the School of Economics and the Post-Graduate Program in International Relations at the University of the State of Rio de Janeiro (UERJ).

Summary

- 102 Question 1.** The tensions between the United States and China have impacts on South American countries. These impacts can be differentiated depending on the countries, but the idea that the countries of the region have benefited from the construction of joint strategies persists in the political and economic debate. This refers both to the issue of infrastructure construction associated with the Belt and Road Initiative and to the definition of regulatory frameworks for new technologies. Do common strategies make sense at a time when the ideal of South American integration seems even more distant? Will national strategies tend to have a higher cost in the current global scenario in which some consider that the trend towards regionalization, as well as a protectionist bias, will be accentuated?
- 105 Question 2.** Several WTO negotiations on issues such as e-commerce, investment facilitation, and others, are being conducted plurilaterally, where the application of the most favored nation clause is not required. Moreover, in the debate about the future of the WTO there is a proposal to build the negotiations on the basis of “like-minded groups” (countries with similar interests and ways of thinking). Will the defense of South American interests become more difficult with this new negotiation architecture? In which issues would Latin and/or South American countries be “like minded groups” to formulate common proposals?
- 109 Question 3.** From the point of view of the South American region and/or your country, what are the main issues for the reform of the multilateral trading system?
- 111** Answer in text format
- 112** Participants

Question 1.

The tensions between the United States and China have impacts on South American countries. These impacts can be differentiated depending on the countries, but the idea that the countries of the region have benefited from the construction of joint strategies persists in the political and economic debate. This refers both to the issue of infrastructure construction associated with the Belt and Road Initiative and to the definition of regulatory frameworks for new technologies. Do common strategies make sense at a time when the ideal of South American integration seems even more distant? Will national strategies tend to have a higher cost in the current global scenario in which some consider that the trend towards regionalization, as well as a protectionist bias, will be accentuated?

Fabrizio Panzini: In theory, the strategy of joint regional action makes sense, especially if we think that the countries in the region have very similar challenges from the point of view of regulatory, economic, social, and infrastructure needs, among others. Thus, the importance of working together is not questionable, but there is a need for governance of this process, which encourages political alignment among the governments of the region so that there is a strategy, an agenda, goals, and execution. However, it is not clear whether there is a common objective among the countries of the region for this issue. Today we have a continent, from the point of view of political orientations that is fragmented. We have little history of acting together, which leads us to question whether we would be able to have good governance of a process like this one. And something more fundamental is that there is not necessarily a common vision. In other words, we are not clear about the strategy of each of these actors, or about the Brazilian strategy.

Knowing the exact strategy, what the common objectives are, and how to institute governance is what ends up determining the practice, because, in theory, there are clear common benefits. However, in practice, the last time we saw something more coordinated in South America was during the Initiative for the Integration of the South American Regional Infrastructure (IIRSA), instituted at the time of President Fernando Henrique Cardoso's administration.

Ivan Oliveira: I do not see the construction of common strategies among South American countries as a feasible way to deal with great powers like the U.S. or China. In fact, concrete movements around joint external action strategies can be seen very few times and in specific spaces (as in the case of Mercosur regarding extra-regional negotiations only).

The difficulty for this lies in the economic structures of the countries and how they reflect the low degree of effective integration in South America. Furthermore, the tendency to bilateralize contacts and actions in direct relations with great powers is historically clear, although there is room for regional joint initiatives, but these are always less concrete and have more politically symbolic effects.

In the end, national strategies have always overlapped regional agendas when there was a clear mismatch between them. I see this process continuing today in a reinforced way.

But this does not mean that there is no room to seek the deepening of regional integration in the fields of infrastructure, trade, investment, regulation, etc.

Regional integration must be seen as an essential part of the external action of the countries in the region, especially Brazil, and there is much to be done to guarantee greater economic and strategic relevance to South America for Brazil's economic development. Here, I see the need for

integration to be part of the national strategy for development and external projection, and it is from the sum of these national interests that something new and effectively impactful can be advanced in South America.

Professor Doctor Jorge Arbaché: Joint strategies will remain relevant for multiple reasons. Among them are issues such as regional energy potential and integration, regional value chains, to leverage bargaining power in extra-regional agreements, the green agenda, which requires regional coordination, and relations with China and the US, which seek and foster bilateral relations.

National strategies make sense especially for countries that can benefit relatively more from them, such as countries with large territories and populations, large domestic markets, a lot of resources, and some industrial and technological development. Smaller countries can benefit relatively more from collective agreements. Without strategy, it is usually more difficult to optimize benefits and gains from international economic relations.

Professor Doctor Leonardo Paz: Common strategies, as well as other similar actions, not only make sense but are desirable. The recent trade agreements under negotiation (not only with the EU, but also with South Korea and others) point to the importance of regulatory harmonization or convergence. While it is true that we are witnessing a weakening of integration initiatives, we have already noticed that these initiatives have followed the political cycles in the region. This means that depending on the 2022 elections in Brazil, we may have a new window of opportunity - especially in Mercosur.

I believe that national strategies usually imply higher costs. However, I believe that multilateral initiatives (especially trade initiatives) will have to undergo some transformation. This is not only because of these new regionalization trends (which may possibly be overestimated, given the political events of the last few months), but very much because of the pandemic. In this sense, value chains will probably incorporate more security elements in their calculation (within the logic of national security we may see issues such as health gaining ground).

Professor Doctor Raphael Padula: Common strategies have (wrongly) not been implemented in the scope of integration, but they still make sense in initiatives that manage to persist even though they bring together countries of different political orientations and outside a broader framework of integration, as is the case of the Bio-oceanic Highway Corridor Working Group. On the other hand, common strategies in the scope of global multilateral organizations can be favorable to the resumption of abandoned integration initiatives and institutions, although the most logical and feasible situation is quite the opposite (that regional organizations/forums drive joint articulations and positions).

In an era in which geopolitics or the dispute for global power is accelerated and led by Large (continental) countries, articulation in the scope of integration is fundamental, especially for States with less military, economic and political power. In the economic scope, the fragmentation of production with the so-called global value chains demands an enormous effort in terms of industrial, commercial and technological policies, in order to achieve an upgrade in the countries' position towards activities of higher added value and technological intensity, where a regional market can bring greater benefits and possibilities. In the scope of the negotiation of productive and infrastructure investments, the joint negotiation may bring greater bargaining power to access technologies, the formation of value-added productive chains within the region and infrastructure connecting and improving the productive efficiency within the region. And the technological advance can undoubtedly improve production and autonomy in military goods and strategic goods in general, such as health and energy, and even goods related to environmental responsibility (such as solar panels, for example).

On the other hand, in bilateral negotiations, the Great Powers achieve benefits beyond those negotiated in the WTO, such as access to markets, access to government procurement, extension of intellectual property rights, among others.

Professor Doctor Renato Baumann: From the Latin American point of view, the time it took for the United States to react to China's growing presence is striking, whether in terms of its importance as a commercial partner or direct investment flows.

One would imagine that the legacy of the Monroe Doctrine would have provoked reactions earlier. But, for several years the official discourse was that “we favor good competition”.

After a certain point, it became clear that the Chinese profile in the region could make the White House uncomfortable, and we began to observe pressures in the technological field, in relation to possible contracts with Chinese companies allegedly associated with processes of state espionage, as well as the announcement of a financing initiative for infrastructure projects, which turned out to be, in fact, a non-committal of new resources to face the Belt and Road Initiative.

There is consensus that - from the point of view not only of Latin American countries, but also of all economies - opting to join one side in an eventual conflict between the United States and China could be a bad idea. The challenge is to preserve neutrality in this clash of giants.

This brings into consideration the role of Latin America in the current economic/productive scenario.

As has been repeated ad nauseam, our economies participate in the value chains in a less than noble way, basically supplying raw materials, with very few exceptions. This has led us to less relative competitiveness in the industrialized goods markets in recent years.

At the same time, however, this same process of production in chains has shown important transformation. Internal pressures in several countries, derived from the perception of loss of job opportunities, have given rise to measures that hinder production on a global scale, and new technologies (such as 3-D printers) have stimulated localized production rather than offshore activities. The difficulties in access to inputs, resulting from the pandemic, contribute to the reconsidering of previous strategies, in which the location of production units was decided only according to relative costs.

The regionalization of some productive processes (reversing the trend to globalize production) poses a challenge and an opportunity to semi-industrialized economies. The challenge is to reduce the opportunities that seem to arise in a

globalized environment. The opportunity stems from the fact that the cost differential does not completely disappear from economic decisions. Thus, productive relocation closer to consumer markets may imply new opportunities for countries neighboring large consumer market economies to host production units of items to be sold in those markets, and which were previously located, for example, in Asia.

Exploring such opportunities is a decision to be made by each economy, which should create the necessary conditions to become attractive to new investments.

In this context, what is the point of adopting a regional strategy? The existence of productive complementarity among countries in the region should allow gains in competitiveness to make the economies more active in the international scenario, including in the exploration of new opportunities created by the regionalization of productive processes that were previously globalized. Individual trajectories may imply opportunity costs by not allowing the absorption of the eventual benefits of lower costs associated with complementarity among economies. A statesman's vision is needed to think about international insertion in a more efficient way, overcoming internal feuds.

Tatiana Prazeres: Common strategies in South America should make sense. They should not depend on political circumstances or economic cycles of the countries in the region. The reality, however, is different: different governments attach different importance to regional integration. The absence of a shared vision among the main regional actors and consistent over time compromises the existence of effective strategies. In many cases, national strategies, rather than common ones, represent an opportunity cost for the region. If they could act in a coordinated manner, South American countries would increase their global influence. They would even be better able to preserve room for maneuver and avoid the pressure to take sides in the tensions between China and the US. Regional integration, in this case, would be especially relevant for the smaller countries of the region, which are more susceptible to pressure from the two great powers.

Professor Doctor Thauan Santos: Common strategies within South America make sense precisely because the context of South American integration is no longer present in the foreign policies of the largest countries of the region. And this rapprochement of policies in South American countries is currently inserted in a particular context of economic recovery post COVID-19 pandemic, of debates on new telecommunications technologies, and of less US-China rivalry post-Trump.

Given the belief that regionalization will tend to increase in some regions, disjointed and autonomous national strategies tend to become out of place and, in some cases, isolated. From

Brazil's point of view, including due to its regional relevance, a proactive and leading role would be advisable.

Protectionist biases are recurrent in periods of economic crisis or recession. Since South America was affected by the pandemic, it is possible that some countries seek autonomy in the design of their industrial and trade policies, as well as advance in protectionist practices. Despite being able to guarantee a portion of domestic demand and gain international competitiveness (even if artificially, such as through exchange rate devaluation), these are not necessarily positive policies from the point of view of international insertion.

Question 2.

Several WTO negotiations on issues such as e-commerce, investment facilitation, and others, are being conducted plurilaterally, where the application of the most favored nation clause is not required. Moreover, in the debate about the future of the WTO there is a proposal to build the negotiations on the basis of "like-minded groups" (countries with similar interests and ways of thinking). Will the defense of South American interests become more difficult with this new negotiation architecture? In which issues would Latin and/or South American countries be "like minded groups" to formulate common proposals?

Fabrizio Panzini: It may weaken, but it may be the only way forward. In other words, it may be a false dichotomy. If we want to advance in promising and significant issues in international trade that affect us positively, an unlocking of the WTO as a body that can really gain steam, it makes sense that some negotiations such as e-commerce, investment facilitation, and services facilitation be plurilateral. In recent years, we have seen a distancing of two or three major players in the WTO that, due to their power of veto and their tactical interests, end up preventing the process from moving forward. So, in this case, plurilateral agreements can work well in some cases.

On other market access issues, I agree with the other part of the question. I believe that market access issues like services, agriculture, and industrial and agricultural subsidies in

general need to be tied together and involve all members. So in these cases, it seems to me that a multilateral agreement is the only way to favor the South American countries. For example, the issue of tariff peaks in agriculture will not have a significant opening of the countries if there is not a counterpart, a bargaining and market access insertion in industry and services. This is the great margin that we have, in the case of Brazil and other Latin American countries: it is our market for industrial goods and services that interests those countries that have more tariff peaks and subsidies in agriculture. These issues of agriculture, market access for goods and services can only be solved multilaterally, in my opinion. Other issues such as industrial and agricultural subsidies that are of interest to our region are also only solved multilaterally and should be solved in the WTO.

We must keep in mind that the region is very complex. For Brazil and Argentina, the issue of agricultural subsidies may be of great interest, for others, it may be the agricultural tariff issue. For Mexico, for example, who does not have a competitive agriculture, the interest is different. Central America and the Caribbean have many interests in the services area. So, when we talk about Latin American integration on these issues in the WTO, they, many times, do not coincide, because of the different realities in the region. Maybe some like-minded countries like Brazil, Argentina, Colombia and Peru, who have an interest in the tariff and agricultural subsidies issue, could start as a South American group pushing on this front. Maybe it would be better than looking for something more continental and very ambitious, because in practice it is very difficult to reach a consensus due to the different realities. However, there is undoubtedly some room for a more joint work between these countries mentioned in the WTO, because they have similar interests. When looking outside of South America, I am not so sure about what consensus is possible. Therefore, in order to advance the agenda, and not only have strength in theory, but articulation in practice, the best would be to have consensus among some of the members and make these issues move forward.

In short, there doesn't need to be just one strategy. Plurilateral agreements will be important to advance the agenda of the organization, to make it a relevant organization for international trade. However, some issues that have important historical liabilities - agriculture, subsidies, industrial goods and services - need to be negotiated at the multilateral level. In other words, it is as if our strategy could be combined: Plurilateral for some regulatory issues and multilateral for what concerns market access and subsidies. Clearly, the environment is a little unfavorable for this discussion. But if through plurilateral agreements the WTO starts to deliver more and demonstrate its relevance, other issues will tend to resurface on the agenda.

Ivan Oliveira: Probably, yes. A plurilateral agenda of WTO negotiations is likely to make it difficult for South American countries to have joint actions and aligned strategies within them.

The economic discrepancies observed in the region, added to the format of these negotiations, should often not involve most countries in the region at the center of the negotiations.

In specific sectors/sub-sectors that are eventually subject to plurilateral negotiations, especially some agricultural and/or mineral sectors, one could see some joint regional movement of strategic positioning that would be substantive in the negotiation process. Except in these cases, a joint regional agenda would probably be even more difficult in the context that is now posed for the future of trade governance via the WTO.

Professor Doctor Jorge Arbache: Critical issues for the region to break out of the middle-income trap necessarily go through the above agenda - intellectual property, services, digital economy, among others, and probably increasingly the green agenda. So the challenges are large and growing and require many multilateral negotiations where the countries of the region can have some influence.

Negotiations via plurilateral agendas in many occasions can be seen as a way or a strategy to impose the status quo, notably when it comes to countries with high critical mass and participation in GDP and global trade.

Professor Doctor Leonardo Paz: It seems to me that Brazil and Mercosur, in general, have had difficulties with negotiations that were not comprehensive in the framework of the WTO. There was an option for multilateral agreements. For many, this strategy proved to be a mistake, which is demonstrated by Mercosur's difficulty in expanding its network of trade agreements. The point I am raising here is that I am not clear that Brazil and the Mercosul countries have changed their minds. In fact, at least in Brazil, since the PT government, it is not clear what the government thinks about the issue, and I am not sure whether a new PT government in 2023 would change its position. There seems to be a lack of consensus in the political elite on the matter.

That said, more flexible arrangements seem desirable to me. I believe that some arrangements can start small and, as they gain more supporters,

they can take shape and lead to broader agreements at the multilateral level. Thus, I think it is important to be part of these arrangements in their early stages, and, if in coordination with regional partners, it is even better, as they gain more strength to influence the results.

Professor Doctor Raphael Padula: In international multilateral negotiations, both global and intra-regional, South American countries demand differentiated treatments and flexibility, taking into account their particularities, in terms of degrees of economic development in different sectors, as well as the social characteristics of certain sectors (such as their importance for the generation of employment and family income, even in rural areas). The possibility of South American countries behaving as a group of common interest in WTO negotiations depends on a common integration project, led by a country such as Brazil (of greater political and economic weight) or group of countries, in which countries pragmatically identify the possibility of common gains in terms of security, wealth, and welfare (solving security and socioeconomic problems). In the absence of regional organizations that make it possible to negotiate and channel common interests, combined with the ever present difference in political orientations of governments and the absence of state policies, South American countries can hardly behave or identify as countries with common interests, and tend to become counterweights in the disputes between Great Powers.

Professor Doctor Renato Baumann: A first observation is that in plurilateral agreements the most-favored-nation clause does not apply in relation to other countries. But it is a basic condition among the participants in each agreement. This makes those who do not participate in a specific agreement more 'vulnerable' to the effects of the conditions negotiated between the signatories.

Regardless of what will formally occur within the WTO, the existence of agreements comprising a significant number of countries, with major economies in the international arena, such as the RCEP and the CPTPP, are already a cause of concern for non-participants, due to the effects they may have on trade and investment flows.

Once the alternative of decisions among economies with identifiable converging interests for each topic is internalized in the WTO, this implies - almost by definition - a turn of several degrees in the logic behind the creation and functioning of GATT/WTO. Instead of seeking to define and apply universal disciplines, because of the costs of the decision-making process, ad hoc decision-making processes would be adopted, and it is not clear to what extent these decisions would be applicable to the other members of the organization or why they should adopt them.

Take the debate over agricultural subsidies, for example. Who would be the 'like minded' countries? The main competitors in the international market, or the smaller countries, for whom agricultural production is a fundamental activity for the generation of wealth?

For a large part of the aggregated issues, the industrialized countries already have a forum where, if measures are not imposed, at least the recommended policies already reflect to a large extent the positions of like minded countries, such is the OECD.

From the perspective of Latin American economies, this scenario, if materialized, seems to be challenging. As the Mercosur experience well illustrates, managing to identify common objectives and interests to negotiate with third parties has proven to be one of the costs for the deepening of the integration process and for the negotiation of external agreements.

Broadening this scope to include countries in the three Americas and achieving the construction of 'Latin American' positions seems too ambitious a goal. The very idea of Latin America fails to make explicit the differences, which are notable in some cases, just as there is diversity of purpose with respect to the formats of international insertion, often leading to unhealthy competition among the countries of the region and little effort in promoting ways to jointly explore opportunities in the international arena.

Thus, there don't seem to be many issues in which the countries of the region would consider themselves 'like minded' to formulate common proposals. Which is not to say that such issues do not exist. Differential treatment for developing economies, tariff escalation, adoption of some non-tariff barriers disguised as environmental or

labor policies, and others are items in which there would probably be general interest. In general, however, it seems predictable to assume that - in view of recent experience - for issues related to disciplines in the provision of subsidies, new technology determinants, environmental issues, and others the likelihood of achieving common positions at the regional level is lower.

Tatiana Prazeres: At this point, WTO members participating in plurilateral initiatives advocate that if negotiations result in new agreements, they would be implemented in a non-discriminatory manner (open plurilateral agreements). This is how, for example, the 2015 Expansion of the Information Technology Agreement was negotiated, in which WTO members that are not part of the agreement benefit from the trade liberalization undertaken by those that chose to participate. It cannot be ruled out, however, that WTO members will seek new ways, under the Organization's umbrella, to adopt plurilateral agreements in which the benefits apply exclusively to participants (closed plurilateral).

Trade agreements with a more flexible architecture - especially if non-discriminatory - benefit the WTO, help make the Organization more dynamic, and help revitalize its negotiating function. Hence, arrangements of this kind favor all those who advocate for a more relevant WTO. Nevertheless, there is no consensus in the region on such agreements. Some see plurilateral agreements as something to be avoided. Of course, in the ideal scenario, WTO agreements would always involve all members. In this sense, plurilateral is a plan B.

The point is that the real alternative to plurilateral agreements is not multilateral agreements - but paralysis. It is necessary to recognize that WTO members today have very different views on international trade. There is no shared vision capable of mobilizing members in a single direction. In light of this, plurilaterals seem to be a realistic, pragmatic way forward, allowing those who wish to move forward to do so - but without imposing obligations on those who prefer to stay out. At the same time, those who do not wish to participate in a given negotiation cannot prevent those who wish to proceed from moving forward - and this is a key aspect of revitalizing the WTO's negotiating function.

Historically in the WTO, coalitions are formed around specific issues. There are no pre-defined arrangements, no groups of countries that always act together on every issue (the exception, of course, are the members of the European Union).

It is against this background that South American countries operate in the WTO. They hold consultations, exchange information, and seek to coordinate positions when the issue at hand favors rapprochement. For example, several countries in the region are members of the G20, which is active in agricultural negotiations, because there are converging interests there. But these same countries may have different positions on, for example, tariffs on industrial goods or investment facilitation. It is important to point out that this so-called variable geometry is not exclusive to South America.

Still, there is the GRULAC - the group of Latin American and Caribbean countries - which represents an opportunity for dialogue and consultation among the countries of the region regarding the WTO discussions. Within the GRULAC, there could be more room for coordination of positions, recognizing, of course, the limits imposed by different interests in the various topics discussed in the Organization.

Professor Doctor Thauan Santos: The MFNC is aligned with the principle of non-discrimination and is therefore closely related to the very creation of the WTO. The fact that several ongoing negotiations in the organization do not require compliance with this clause, per se, is already a big deal. Considering this movement in the regional context, the defense of South American interests may be more complex to accomplish, given that more developed countries will tend to act as like-minded groups defending their own interests.

Therefore, it is convenient that the countries of the region also act as such. Although they share a similar history and have a productive base typical of developing countries, the lack of coordination of regional policies and efforts would make it difficult to negotiate with other international actors - especially if these, in turn, act as like-minded groups. Although South/Latin American countries do not act like this, they can (and should) be understood as such.

Question 3.

From the point of view of the South American region and/or your country, what are the main issues for the reform of the multilateral trading system?

Fabrizio Panzini: The first issue is the return of the WTO dispute settlement system's appellate body, because it is the legal aspect of the organization. It is structural and was damaged by the actions of the U.S. in recent years, which was critical of the system, but ended up jeopardizing everything by not appointing arbitrators. That is where we managed to democratize things a little more, leaving political power aside and enabling more egalitarian trade disputes between developing and developed countries. Brazil, for example, has won several of the WTO disputes with developed countries in areas such as: cotton, sugar, chicken, aircraft, steel, among others. I would say that the second issue is the aforementioned pillar of market access, which refers mainly to the issue of tariff peaks in agriculture, and an opening in industry, done in a joint manner and negotiated with everyone.

The third issue is subsidies, firstly agricultural, applied by large economies (not only developed, but also some developing ones, such as China, India and Indonesia), which end up distorting the international market, harming South American and African producers, in some cases. Secondly, industrial subsidies. Nowadays we have many subsidy practices that the WTO rules are not able to catch, for example, on the subject of state-owned companies, and many times it is the much more harmful industrial subsidies that end up causing stagnation in the industrial activity of the South American region. This is true for the practices of many Asian countries that have industrial subsidies inconsistent with the WTO rules. In this case, the WTO needs to respond and update its rules.

To resume, the pillars would be: [1] appellate body; [2] market access and agricultural goods; [3] agricultural and industrial subsidies and finally; [4] new rules at the WTO that can be negotiated plurilaterally (e.g. e-commerce, services, fisheries subsidies, small and medium-sized enterprises, and others) and that help update the rules of the organization. It is in these four pillars that I see a common interest among these members.

Ivan Oliveira: I believe that a change in governance of the WTO is essential to trying to get back to having multilateral rules guiding the ordering of global trade. However, it is not clear to me how the plurilateral negotiations agenda will effectively drive this multilateralization. One can go back to a historical model of making a few agreements and multilateralizing them. But you can also create space for integration with new rules that effectively apply to the signatories.

In addition, the capacity to effectively review the WTO Appellate Body, an essential pillar of the regime, will be critical for the future of trade multilateralism in the world. For countries like Brazil, issues involving agricultural trade are crucial (domestic agricultural subsidies, harmonization and openness in specific sectors, etc.) but also financial services, and government procurement (already moving towards joining) are other examples.

Professor Doctor Jorge Arbache: The main themes are procedural and aimed at safeguarding space for the development agenda, which recognizes the topic of development in many of the critical agendas and the inherent differences between countries facing the challenges of poverty, growth, climate change, human capital, trade and investment. The green agenda is an important economic opportunity for developing countries and must be preserved to allow everyone to benefit and not be used to favor the business of only a few countries.

Professor Doctor Leonardo Paz: Well, today the fundamental question, and which is in everyone's interest, is to review the WTO, not necessarily in terms of a revolution in its operation, but at least in a way that makes it difficult to return to the situation of paralysis that it is in now - especially in its Dispute Settlement Body. In this sense, the

proposal that Brazil sent in 2019 to the General Council seems adequate to me.

Professor Doctor Raphael Padula: Dispute Settlement Mechanism (Body), safeguards for developing countries, agricultural subsidies and protection for family farming, technical standardization, intellectual property rights (flexibility and access to technologies, especially in goods involving humanitarian and socio-economic issues), non-tariff barriers, market access and investment regulation, and issues involving environmental and labor regulations.

Professor Doctor Renato Baumann: The multilateral trade system is understood as the set of rules that regulate transactions and that transcend the scope of specific institutions. It is, therefore, a broader debate than just considering the recent limitations of the World Trade Organization.

The reform agenda comprises, therefore, issues that transcend the scope negotiated in the multilateral rounds so far, and includes issues as varied as the basic model for investment agreements, ways of dealing with climate change in a universal manner, rules for the discipline of digital platforms, combating corruption and terrorism, forms of state participation in stimulating production and trade, the taxation of transnational corporations, the trade impacts of exchange rate policies and the adoption of technical standards, the issues considered in major plurilateral agreements and their effects on global trade flows, the adaptations of trade disciplines to new technologies, and a series of other dimensions that transcend the scope of the forum that currently exists to deal with trade issues.

In this context of multiple new determinants with great potential to affect commercial transactions and investment flows, what the smaller economies can and should do in order to avoid being victims of practices over which they have no control, is to strive to preserve the existence of global instances where unfair practices can be judged, such as the WTO's appellate body (or some substitute), and an acceptable minimum of criteria that avoid the provision of subsidies and the use of technical

standards as disguised protectionism. Once these recourse instances are assured, these economies should prepare themselves to deal efficiently with the new determinants of international trade conditions, seeking to participate actively and constructively in the debates on the regulation of the ways of dealing with the elements that make up the new multilateral trading system, as listed above.

Tatiana Prazeres: Brazil and the region would gain from a stronger WTO, capable of disciplining international trade more effectively and making trade more predictable. Brazil and the region would gain with the reestablishment of the WTO Appellate Body; with more transparency about the trade practices and policies of WTO members; and with negotiations that result in rules that are in line with today's world. New ways of doing business in the WTO and new types of agreements, including plurilateral and soft-law understandings, would also benefit WTO members who truly want to revitalize the Organization.

Since Brazil has no trade agreements in place with its major trading partners - China, the European Union and the U.S. - it is the WTO rules that ultimately regulate the country's foreign trade. In a scenario in which the WTO becomes irrelevant, unable to influence the behavior of Brazil's partners, the country is especially subject to practices and policies detrimental to its trade interests.

From Brazil's point of view, issues of historical relevance, such as agricultural subsidies, must be on the table. There are also issues that are growing in importance, such as e-commerce, investment facilitation, and industrial subsidies. However, beyond the interests in specific issues, Brazil, with great experience and credibility in the WTO, would benefit from a stronger Organization, capable of containing protectionism, discrimination, and unpredictability in trade. For this, the three pillars of the WTO - negotiation, dispute settlement and monitoring - would need to be strengthened in a reform of the Organization.

Professor Doctor Thauan Santos: Environmental/climate issues; subsidies and state participation; negotiating new agreements; e-commerce and the digital revolution; unlocking dispute settlement.

Answer in text format

Anabel González

During the past 70 years, global trade has been governed by a set of rules centered on non-discrimination, transparency, and binding and enforceable commitments on tariffs and other policy instruments, which have brought greater certainty and increased market openness.

Throughout this period, an increasingly global framework of trade rules has helped create an unprecedented extent of global prosperity, helping to raise living standards around the world. Many countries have shared into this prosperity, as have many people. While the job is clearly not yet finished, the number of extreme poor in the world today is three times lower than it was in 1970.

The peak of global governance was reached in the mid-1990s with the creation of the World Trade Organization (WTO), where countries committed not just to an expanded and improved GATT but, actually to a new era of global economic cooperation.

From thereon, the WTO expanded in numbers to become a quasi-universal organization, but also in quantitative terms, with the accession of China, Russia and Vietnam. Today, it covers 98 percent of trade and it has enhanced the rule of law in trade relations with over 500 cases brought to the dispute settlement mechanism and the prevention of countless additional conflicts.

Since its inception, the WTO has faced conflicts on its decision-making and negotiating processes, the scope of its mandate and its dispute settlement process. In the Seattle Ministerial Conference in 1999, for example, a new millennial round was going to be launched; instead, the meeting ended abruptly amidst conflict, inside and out.

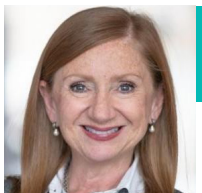
Since then, reaching agreement at the multilateral level has become ever more elusive. There have been some successes, as demonstrated by the expansion of the Information Technology Agreement, the negotiation of the Trade Facilitation Agreement and the elimination of agricultural export subsidies. But, clearly, it has not been possible to pursue deeper international cooperation, which has resulted in both some very important old and new issues remaining unaddressed at the global level. Preferential trade agreements have to some extent filled the vacuum, but only partially.

In the current context, the economic and social impacts of the pandemic have exposed the urgency of concerted action. COVID-19 has continued to spread in 2021, with new variants increasing the level and speed of contagion. Plans to vaccinate as many people as rapidly as possible are being deployed, though vaccine nationalism risks prolonging the pandemic, with dire consequences for many in poorer countries and for the world in general.

Domestic measures are critical, but they are not enough. The short-term response to the virus and the resumption of economic growth will require cooperation among the largest economies to scale back obstacles to trade and investment, increase business certainty and leverage new opportunities. Building back better also needs concerted actions. None of this will happen automatically.

A revitalized WTO, with strengthened negotiation, dispute settlement and monitoring functions will serve the world well in order to tackle the pandemic and other global challenges confronting humanity, including climate change. The time to act is now.

Participants



Anabel González

Anabel González, nonresident senior fellow at Peterson Institute for International Economics since October 2018, is on leave for public service as deputy director-general at the World Trade Organization. She is a special guest host of the Institute's Trade Winds virtual event series. Previously she was senior director of the World Bank's Trade and Competitiveness Global Practice (2014–18), where she led the Bank's agenda on trade, investment climate, competitiveness, innovation, and entrepreneurship. She served as minister of trade of Costa Rica (2010–14), where she headed the strategy to join the Organization for Economic Cooperation and Development, negotiated and implemented six free trade agreements, and contributed to attract over 140 foreign direct investment projects. She also had a lead role in Costa Rica's Competitiveness and Innovation Council and was president of the Export Promotion Board. In her more than 15 years of service at the Ministry of Foreign Trade, she held several positions, including ambassador and chief negotiator of the free trade agreement between Central America and the United States (2003–04). She has also worked as director of the Agriculture Division of the World Trade Organization (2006–09); senior consultant on trade and investment, Inter-American Development Bank (2009–10); and director-general, Costa Rican Investment Promotion Agency (2001–02).

She is a member of the World Economic Forum Global Future Council on Trade and Investment and has written extensively on trade and investment and presented in over 50 countries around the world.

She holds a master's degree in international trade law and policy from Georgetown University and a law degree from the University of Costa Rica.

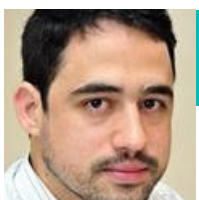


Fabrizio Sardelli Panzini

Fabrizio Sardelli Panzini is Manager of International Integration Policies at the National Confederation of Industry (CNI). He has extensive experience in the area of International Trade, having previously worked at the Federation of Industries of the State of São Paulo (FIESP). His main areas of expertise are trade agreement negotiations, trade defense and international investments.

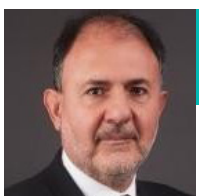
He has several articles and academic papers published in areas such as: trade agreements, WTO, trade defense and investments and is coordinator of the book "China's Industrial and Trade Policies in light of WTO rules".

He holds a B.A. in International Relations from Faculdade de Campinas (2006), a Postgraduate degree in Economics from the Getúlio Vargas Foundation (2009) and a Master's degree in Political Economy from the Pontifical Catholic University, São Paulo (2012).



Ivan Tiago Machado Oliveira

PhD and Master in Administration from the Federal University of Bahia (UFBA). Master in Contemporary Latin American Studies from the Universidad Complutense de Madrid. Graduated in Economics from UFBA. He was a visiting researcher at the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) in 2010. He is the author of the book “Brazilian foreign trade policy: an analysis of its determinants”, published in 2013 by Editora Saraiva (São Paulo, Brazil). In addition, he has organized three books published by Ipea: i) The BRICS and their neighbors: trade and regional agreements (Brasília: Ipea, 2014); ii) Regulatory trends in preferential trade agreements in the 21st century: the cases of the United States, European Union, China and India (Brasília: Ipea, 2013); iii) The BRICS in the WTO: comparative trade policies of Brazil, Russia, India, China and South Africa (Brasília: Ipea, 2012). He is the author of dozens of articles published in journals and of book chapters on: International Economics; International Trade; Trade Policy; Economic Integration; Global Governance; Economic Development.



Jorge Arbache

Jorge Arbache is Vice President for the Private Sector at the Development Bank of Latin America (CAF) and Professor of Economics at the University of Brasilia (on leave). Among other positions and functions, he was Secretary of International Affairs and Chief Economist at the Ministry of Planning and Senior Economist at the World Bank in Washington, DC.



Professor Leonardo Paz

Leonardo Paz is a Political Scientist. He works as a Qualitative Intelligence Analyst at the Center for Prospection and International Intelligence (NP II) of the Getúlio Vargas Foundation (FGV) and is a Professor at the International Relations Department of Ibmecc College. In addition, he worked as Coordinator of Studies and Debates of the Brazilian Center for International Relations (CEBRI), worked with the Civil Affairs Session of the Brazilian Joint Center for Peace Operations (CCOPAB) and was Executive Coordinator of the International Conflict Prevention Analysis Group (GAPCon/UCAM). He holds a BA in Social Sciences from Universidade Federal Fluminense, an MA in Political Science and a PhD in Public Policy and Development from the Institute of Economics at the Federal University of Rio de Janeiro.



Raphael Padula

Coordinator and Professor of the Postgraduate Program in International Political Economy (PEPI) of the Institute of Economics at the Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ). Associate Professor of International Political Economy at UFRJ since 2009. Graduated in Economic Sciences at UFRJ (2004), Master (2005) and PhD (2010) in Production Engineering at COPPE-UFRJ. Editor of the journal *Oikos* since 2002. Member of the research groups registered at CNPq “Global power and the geopolitics of capitalism” and “ Brazilian international insertion: global and regional projection”. Research Scholar at IPEA (Institute of Applied Economic Research) in the Project: “Regional Integration: Brazil and South America” Research and publications in the following areas: International Political Economy, Geopolitics, Geo-economics, Regional Integration, Comparative Development



Renato Baumann

PhD in Economics from Oxford University, retired professor from the University of Brasilia, former Director of the ECLAC/CEPAL Office in Brazil, former Assistant Secretary of International Affairs at the Ministry of Planning, former Secretary of Foreign Investments at CAMEX, currently Coordinator of International Cooperation and Investments at IPEA..



Tatiana Prazeres

Tatiana Prazeres is a Senior Fellow at the University of International Business and Economics, in Beijing. She has a weekly column in *Folha de S. Paulo* newspaper, where she writes about China and international affairs. Prior to that, for five years, she was the Senior Advisor to the Director-General of the World Trade Organization, in Geneva. A career civil servant, Tatiana Prazeres was also Brazil’s Secretary of Foreign Trade. She holds a PhD in International Relations, a master’s degree in law, and a degree in law and international relations. In 2014, she was acknowledged by the World Economic Forum as a Young Global Leader.



Thauan Santos

Adjunct Professor of the Graduate Program in Maritime Studies at the Naval War College (PPGEM/EGN), coordinator of the Economics of the Sea Group (GEM) and researcher for the Latin American Council of Social Sciences (CLACSO). Economist (IE/UFRJ), Master in International Relations (IRI/PUC-Rio) and PhD in Energy Planning (PPE/COPPE/UFRJ), he was a professor at the Institute of International Relations at PUC- Rio, the Institute of International Relations and Defense at UFRJ, the Faculty of Economic Sciences at UERJ and associate researcher at CEBRI. He researches on the following topics: regional integration, South America, economy of the sea, ocean governance, sustainable development and energy.

Global Political
and Economic
Realignments
Implications
for Brazil

Structured Conversations

Technological innovation and the digital economy

Organization:
Caetano C.R. Penna

3/4

Participants

Professor Jakob Edler

Executive Director of the Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research (Fraunhofer ISI, Germany) and Professor of Innovation Policy and Strategy at the Manchester Institute of Innovation Research (MIoIR, UK).

Dr. Paulo Gala

Adjunct Professor of Macroeconomics and Economic Development at the Getúlio Vargas Foundation in São Paulo (FGV-SP, Brazil) and author of the book (in Portuguese) *Economic complexity: a new perspective for understanding the age-old question of the wealth of nations* (Contraponto, 2017).

Dr. Adriano Proença

Associate Professor of Production Engineering and Innovation Management at the Department of Industrial Engineering of the Polytechnic School of the Federal university of Rio de Janeiro (UFRJ) and member of the Scientific Council of the Brazil-China Studies Institute (IBRACH). Organizer and author of the book (in Portuguese) *Managing Innovation and Competitiveness in Brazil: from theory to practice* (Bookman, 2015).

In 2021, in addition to the events and policy papers, within the scope of the CEBRI-KAS project, Structured Conversations were also produced on four thematic axes. These Structured Conversations are the result of interviews with different experts, who answered three to four questions. The Structured Conversations, therefore, gather analyzes by researchers, diplomats, and representatives of international organizations on the proposed questions, providing a broad and qualified understanding of the following topics:

Global realignments and foreign policy formulation: national and regional spaces and global insertion;

Trade and transformations in the international political economy;

Technological innovation and the digital economy;

Anthropocene crises, sustainability, global health, and consensus-building for multilateral policies.

These structured conversations contribute to the third topic of the project. A starting point to our discussion is the fact that public policies for sustainable economic growth are synonymous to technological innovation policy, particularly focused on the digital transformation of the economy. While national governments are increasingly deploying industrial strategies to this end (“smart and sustainable industrial policies”), at the global level there is no agreement in place that effectively allows for multilateral regulations, neither of the digital economy, nor to promote environmental sustainability. This is indeed a discussion that is still very fragmented. Against this premise, we want to rethink technological options at the local, national, regional and global levels, as well as the opportunities and constraints that are specific to developing countries like Brazil.

The outbreak of the COVID-19 pandemic complicated the geopolitical arena even more. It made explicit the risk of relying on globalized value chains for essential supplies, be them basic textiles (protective masks) or advanced chemicals (active pharmaceutical ingredients). While “technological sovereignty” has always been a fundamental goal of industrial catching-up strategies (from the United States and Germany in the 18th/19th centuries through the Asian Tigers and Latin American Countries in the 20th to China in the 21st) and a core concern to classical political economists (from William Petty and Adam Smith to Alexander Hamilton and Fredrich List), the pandemic came as a wake-up call to currently developed nations, challenging the free-market political economy that prevailed at the global arena since the 1970s. Indeed, technological sovereignty is now a top priority in many national governments’ agendas, and the Biden plan to re-shore the US industrial base and decouple its value chain from China is the obvious example of this impetus.

The renewed interest in technological sovereignty – a national priority – generates tensions with the agenda of the Sustainable Development Goals (SDG), which addresses many problems that are global in nature. On the one hand, we see the prospects of a new round of protectionist technological strategies and interstate competition; on the other, the SDG agenda calls for a global strategy and technological cooperation. The fact that world leaders failed to coordinate and cooperate to address the COVID-19 pandemic, and instead competed to guarantee, for example, the supply of vaccines to their own countries, shows that even in the face of a common urgent threat, aligning global and local priorities is an elusive task. Under the scenario that unfolds, the space for multilateral agreements and global cooperation seems evermore diminished.

Summary

- 119** **Question 1.** The new push towards technological sovereignty: How does this new impetus towards technological sovereignty reframe science, technology and innovation policies at the local, regional, national and global levels? Has the political economy of innovation strategies changed?
- 121** **Question 2.** Covid-19, global priorities and prospects for collaboration: What lessons can we take from the COVID-19 pandemic for the alignment of local, national, regional and global priorities and for the strategies to address them? Why do national governments fail to cooperate in addressing common threats? Have the prospects for collaboration, of alignment of priorities, also changed?
- 122** **Question 3.** Technological sovereignty, the SDG (“grand challenges”) agenda and multilateral agreements: What are the risks of the push towards technological sovereignty to the global SDG agenda? What are the prospects for multilateral agreements in the areas of the digital economy (issues of cyber security, online privacy and economic power of big tech) and of the environment? Are there prospects for a global “mission-oriented” policy to address grand societal challenges or will we see national mission-oriented policies to achieve technological sovereignty?
- 125** **Question 4.** Technological sovereignty and developing countries: We could think about two different types of techno-industrial sovereignty or goals to address the global supply chain crisis: one is to build a resilient industrial value chain and the other is to have technological sovereignty. Are these alternative solutions to the same issue? And can any country choose which alternative to choose? What are the implications for developing countries (Brazil, in particular) of this new push towards technological sovereignty? How should developing countries position themselves in this scenario of geopolitical tensions over technologies and industries, as exemplified by the worsening China-US relations?
- 128** Participants

Question 1.

The new push towards technological sovereignty: How does this new impetus towards technological sovereignty reframe science, technology and innovation policies at the local, regional, national and global levels? Has the political economy of innovation strategies changed?

Professor Jakob Edler: I think it has fundamentally changed. If we think of science, technology and innovation as a continuum – even though we know that it is not a linear process, but for the sake of the argument – the more we move to the technological and innovation end of that continuum, of generating novelty, the more it has changed. I, however, see a dilemma or tension: on the one hand, there is a call for keeping international scientific cooperation as broad and as intensive as possible, on the other, countries must make sure they can access the kind of input they need to develop the technologies they need in the short-term. We have a debate on this dilemma everywhere, and people realized that if they go too far and start to insert a lot of distrust, also in terms of scientific collaboration, that is and will be bad for the global economy for many years to come. So, yes, it has fundamentally changed. The new fundamental question now is: what are the critical inputs and knowledge needed, and do we have enough access in the future? There are different ways of securing access, not only doing it yourself. This was not a question ten years ago; the only question asked ten years ago was “are we strong enough for technological competition?”. It was not about access; it was about competitiveness. The questions may seem similar but are quite different.

To give an example: we have never thought of the danger of markets closing, and neither of global pandemics that would increase the demand for commodities like masks in an unprecedented way. But if you think about the international division of labor, along value chains, or even what happened at the Suez Channel, we now have shortages. And now look at the German construction sector, some of the supplies needed to build houses are globally sourced, and we don't have them. Because of the global division of labor that follows the liberal market idea of efficiency, we never thought it could break that quickly. The whole dynamics of globalization has dramatically shifted.

In Germany, I wouldn't say that being a slow follower was an acceptable alternative to being a cutting-edge innovator, but I know that the focus has now shifted somehow, in order to ensure that you can do it yourself even if it's at the expense of doing it a bit slower. But Germany will continue claiming that in key areas of its economic growth they need to stay at the leading edge. It is a new balance, and Germany has become a bit more modest in realizing how fragile its economic model is because of the dependency in many areas. If you then think of the key critical technologies of the future, Germany has lost many. We had these technologies but because of the imports we have lost the leading edge. In artificial intelligence (AI) and digital economies, we fall behind. Five years ago, it wouldn't have been a concern. But now if we cannot use these technologies, then of course we run into a problem.

Dr. Paulo Gala: The rise of China accelerated rich countries' awareness that they were losing technological sovereignty. Since the Europeans and Americans had always been on the frontier, they were less concerned about this sovereignty issue, until East Asia, especially China, but not only China, also Korea and Japan started to advance greatly. In my opinion, the Covid-19 pandemic was an event that substantially exacerbated their need for awareness, because at the end of the day, there are a lot of technological issues involved in the pandemic, such as, equipment for treatment - like respirators and breathing fans, or the N95 masks, for example. Many countries have begun to ban the export of such equipment, such as Taiwan. In a context of panic, we saw a huge vulnerability of production systems, and almost a war for survival, which greatly accelerated the awareness, especially of Europeans and Americans.

If we look back at the 1960s and especially the 1970s, when Japan took the US market for

automobiles and then electronics by storm, we see a very different dynamic to the US dispute with China. At that time, Japan had no military capability, which made it much easier for the US to deter Japan than it is to deter China today. The Americans were able to somewhat reverse the situation just in the monetary sphere in the 1980s. However, today in relation to China, their position is quite different, as it is a geopolitical power, with military capability and ruled by a “communist” party. Furthermore, China has achieved cutting-edge technological advances; 5G is a symbolic example. Trump at one point realized that all tele-calling and high-speed Internet equipment would run on Chinese machines...

Dr. Adriano Proença: My background is the “world-system”. It is not possible to understand the trajectory of a country in isolation, it is necessary to understand the world context. For me, Asia, for example, has always ‘pulsed’ along with Europe and the United States; it has been part of the world-system for a long time.

This new impetus, to which the question referred, brought back something that was on the fringes of the central axis of debate in the West, but was very much alive during the Cold War, and started to return in the years of the Obama administration. Apparently the 2008 crisis ‘detonates’ this process, because it occurs in parallel with the leap in Chinese technological and industrial ambition, explained by the 2006 Medium and Long-Term Plan, providing context for the establishment of the 2009 Obama Plan [American Recovery and Reinvestment Act of 2009]. This technological and industrial ambition emerges with force in China, with greater intensity than it expressed before, and this apparently ‘wakes up’ the debate in the US. Since then, there have been different demonstrations in the US Congress; and, for example, CFIUS blocking Huawei and ZTE Corporation in the country’s market because of national security concerns. Obama, in turn, made a program to favor advanced manufacturing, and the American state governments rushed to win some preferred laboratories; there is a competition between the state governments to get a federal laboratory, along with the local industry. In other words, there was a discussion about regional vocation to justify the effort to attract investment in resources for innovation in specific sectors. The discussion about science,

technology and innovation returns, mixed with the discussion about industrial policy. It starts to pick up speed in 2006-2008, perhaps as a mirror of an acknowledgment by the United States that China was turning the tables, and this ends up leading to mostly reactive speeches. The way in which DARPA started to be treated in the media in general, being highlighted as a positive case, suggests a change along these trends. Trump apparently was a hiatus in this process, but with the election of President Biden, more assertive policies are taken over, in line with the Obama administration. The Biden administration signals a new set of pressures coming from relevant actors, mainly from the industrial field. The state apparatus welcomes these pressures, “gives its opinion”, and returns a more general orientation for the repositioning of the US, which Biden expresses when he wins the election and goes on to say that the US will “again lead the world”.

An interesting small signal (but meaningful) to consider is that China ‘warned’ Eurasia that its game would necessarily pass through the Belt and Road Initiative – and its offshoot, the Digital Silk Road – coupling a ST&I discussion with infrastructure investments. Another sign is the growing reference by neoclassical economists to the discussion of innovation, for example referring to the book by [Phillipe] Aghion et al., recalling the ideas of [Joseph] Schumpeter.

In short, I would say that this ‘new push’ started around the turn of 2006-2008, and now, even more than the pandemic factor, is the China factor the most important to this new political economy framing or an explicit resurgence of the debate about innovation policies. China’s option to intensely seize the opportunity of a new wave of technological innovations causes other countries to start, in a way, to incorporate aspects of the concept of innovation driven development. China developed very competitive companies, such as digital super players, very impressive; in space and satellite there are great achievements as well. That is, there are technological achievements for China; by business players, by the military component (although not very transparent to non-specialists like me), on the issue of cyberwar, etc. China’s options to focus on S&T and innovation and make a more explicit and substantive industrial policy from 2006, picking up speed throughout the XII and XIII Five-Year Plans, provoked and is provoking reactions in the West, as it is seeing Chinese companies, for for

example, commanding the production of patents in some sectors, and several concrete results suggesting that the 'model' is working. In other words, in my view it is the rise of China, and Asia in general, that creates this impetus for debate and actions aimed at "technological sovereignty".

Question 2.

Covid-19, global priorities and prospects for collaboration: What lessons can we take from the COVID-19 pandemic for the alignment of local, national, regional and global priorities and for the strategies to address them? Why do national governments fail to cooperate in addressing common threats? Have the prospects for collaboration, of alignment of priorities, also changed?

Professor Edler: I think that it has changed, too. Everybody now tells how collaboration is important for technology and to develop the science and prevent a next catastrophe. However, when reality comes to fruition, as you see with the UK and German experiences, the immediate response is to first choose security for ourselves. "Ourselves" is the nation state; the reference frame for solidarity in society seems to be the nation state – if we like it or not; I am not making a normative statement here. And Covid-19 has shown it: in the first four to six weeks, I couldn't believe what countries – and especially my own country, Germany – have done in terms of shutting down borders, preventing certain materials going to neighboring countries like France, taking moves that were damaging the European spirit! My main point is that what really counts is the nation state, and this is not only true for Covid-19, but also for industrial strategy. The first draft of the industrial strategy from the German government, from two years ago and later heavily revised and improved, seemed like it was drafted in the 1970's, proposing for instance the creation of national technology champions, with European aspects appearing just as an afterthought... So, things have already shifted before Covid-19.

Dr. Gala: In hindsight, one can see how during the pandemic developed countries panicked over the bottlenecks. The first bottleneck was the mask, then the ventilators, and finally the vaccines. When it got to this point, the issue was evident, because the vaccines were only developed due to public investment. In reality, the development of the mRNA vaccines was due to DARPA funding a project in the early 2000s, looking for answers to biological weapons... The mRNA vaccine came out fundamentally because of that investment. European production was also concerning because its input chain was botched, and they had lost bottling capacity. The logistic chain of inputs and production was disorganized. This shows that technology was essential for fighting the pandemic, and it brought back awareness on technological sovereignty.

The episode of the potential "breaking" of vaccine patents is interesting. It is important to point out the paradox, because it was American public money that created the vaccine that then fell into private companies' lap. So it's a totally improper patent, even if it makes sense in the US - because it's taxpayer money that went into the private sector - but it is important to say that it's a patent created from public money. Anyway, breaking the patent helps, but it is necessary to have the production capacity to manufacture the vaccine, because it is not something trivial. Brazil has the

capacity, at Fiocruz and Butantan, which makes breaking the patents beneficial to Brazil, but at the end of the day, this break only helps middle income countries that have already developed capacity, in the Brazilian case, from public investment. Our capacity to make vaccines comes from public money. For poor countries, patent breaking doesn't mean a thing.

Dr. Proença: Certainly, digital diffusion has accelerated because of the Covid-19 pandemic, and the centrality of public health has become undisputed. However, I don't believe there will be radical changes, and I do not see Covid-19 producing a new 'global alignment'. I believe the real driver might be the issue of climate change, which is a powerful driver and has helped make the US Democratic Party explicit as the bearer

of a proposal for a "healthier" capitalism. The question mentions a "failure to cooperate," and I point out that this assumes that there was cooperation before, but I do not see it as a failure because I do not think they "tried and failed," but that, in reality, they did not even try! The driver that can promote this need for collaboration will be climate change, which is fundamental for our time, because the effects on agriculture are striking, among other important impacts. And they can also disrupt Brazil's and other countries' insertion in the world. Regarding the pandemic, the promoters of industrial policies, having faced restrictions and obstacles more than 20 years ago, take advantage of the Covid-19 pandemic to convey ideas in favor of this positioning. The pandemic is an opportunity to reinforce the reframing of the industrial policy discussion mediatically. However, in my understanding, this discussion dated back before the pandemic.

Question 3.

Technological sovereignty, the SDG ("grand challenges") agenda and multilateral agreements: What are the risks of the push towards technological sovereignty to the global SDG agenda? What are the prospects for multilateral agreements in the areas of the digital economy (issues of cyber security, online privacy and economic power of big tech) and of the environment? Are there prospects for a global "mission-oriented" policy to address grand societal challenges or will we see national mission-oriented policies to achieve technological sovereignty?

Professor Adler: In the environmental area, there has been a very encouraging development since the Lund Declaration¹ in 2009. In many countries, the SDGs are not only labels but started to shape the discourse and open the eyes of people and decision-makers to the global nature of all

these sustainability issues. But, when it comes to regulation that relates to areas deemed critical for economic development, national autonomy and securing people's lifestyle, I think these conversations and agreements at the global level will become more and more problematic. There will be a mismatch between the recognition that we need to regulate globally in certain areas, on the one hand, and this impetus towards technological sovereignty and competition (between the US, China and maybe Europe), on the other. It's all intricate. I think it is a big issue specially because these regulatory frameworks

1. In 2009, 350 researchers, research funders, business executives and politicians gathered for two days to discuss the future development of European research. Participants agreed on a document – the Lund Declaration – that called upon European Member States and European Institutions to prioritize their research on the Grand Challenges of our times, such as climate or demographic change, and to move beyond rigid disciplinary approaches, aligning strategies and instruments.

are not only regulating economic behavior but also the way everyone lives together and uses technology. Ethical, environmental and social considerations are very different, not only between Europe and China, but I would say between Europe and the US as well. I think it is a truly incredible recognition that we have to do more together, but at the same time it has been confronted with this geopolitical and protectionist discourse that accelerated due Covid-19.

And there is an important issue, which is not too strong in the German debate yet, but it might come back stronger soon, which is: if we accept the Sustainable Development Goals (SDGs), and see the climate problems as truly global, then we must cooperate on a global scale. But the question is, to come to solutions, we have to tell ourselves (the voters) that we must dramatically change our lifestyles and shift our priorities. We cannot do the same as in the 1960's when more was better. So the question that must be raised, from a neorealist perspective is: can international and supranational organizations, do they have the authority to demand these kinds of burdens and lifestyle changes from citizens? Or do we need a stronger legitimacy for these kinds of drastic changes through the nation state? This is not a question I would pose one year ago, but it is something I must consider right now. Because whenever Europe comes up with something that limits the freedom of people to express their lifestyle, the reactions are very strong – “I don't want an European bureaucrat to tell me how to live my life!”. But if it comes from the national government, elected, and there is a parliamentary process, there is a different kind of legitimacy for these measures, which are absolutely critical. It does not mean we do not need global collaboration – my view is not a neorealist/neoconservative view, but this question of authority is something that we have to take seriously. Covid-19 has shown that the national level seems to be the level of solidarity for big decisions, and if that is true, maybe we need to promote international cooperation but much more through the national states rather than global organizations. That is not what I would like to see, I'd like to see liberal democracies able to integrate, but the problem has somehow shifted to another level, and Covid-19 shows that the state remains strong. But we need more international collaboration through nation states. If you had asked me two years ago, I would have said that we need much more autonomy and competence

from the International Energy Agency, the World Health Organization and all the UN agencies, but I've lost faith in that.

A mission, which aims to create technological sovereignty, I would not indulge. A mission is something very different and is about critically solving problems. So, the question is: If we want to work towards those missions, how does this conflict with the idea that countries think about technological sovereignty? Being able to access what technology we need is important both for economic and welfare, but also important for changing your sociotechnical systems in a way you want. Let's say you have mission-oriented policies for transforming energy or mobility systems. To do all kinds of systemic changes in a country, you need access to critical technologies that you don't have. Even Germany would be slower if we could only rely on what we can do ourselves. So today there's a need to think about access to critical technologies not only for economic welfare but also for the kind of missions you want to achieve. Second thing, some of these missions make much more sense if we pull off our resources and do it together. And the only frame to do it together is, of course, frame technological sovereignty in the European dimensions and define missions in the European level. I don't see any kind of missions at the level of international organizations, maybe little missions in the IEA or WHO. So for us, as Europeans, it is absolutely critical that we define technological sovereignty and missions at the European level. Because then it generates sufficient trust and openness in terms of the internal markets. In Europe, these two things could nicely work together

Dr. Gala: The field of regulation is also interesting from the point of view of economic development. There are subjective barriers to trade; technical norms and standards that are disguised ways of putting up barriers. China has made its use very clear, by greatly limiting the entry of other countries into the Chinese technology market, which is extremely protectionist, and using standards set by the government. At the end of the day, there is a war for standards, because it's not about finding out which standard is best, it's about finding out which standard is best for each country, and each country will try to impose its own standards. It is a disguised and subjective commercial dispute. In the world of digital

platforms, the technological standard of systems and software, gives you great monopoly power, because if you have the platform, you have power over all the plug-ins that attach to it. Another example is the 5G communications network and the technological standards that have been used in it: if you can impose your standard, it gives you enormous monopoly power. And there will be a huge “battle” between the powers. How this will unfold on the level of multilateral agreements is yet unknown.

Dr. Proença: I have the impression that the climate change discussion can precipitate some type of collaboration and be a good driver for us not to get into a Cold War rhetoric. I believe that climate change has more power than Covid-19 in creating the conditions for a broad global cooperation effort. In this sphere, the US government would have a prominent role as a political leader, but from the institutional leadership standpoint, both in digital and climate, I would say that the West and its allies look to Europe as a source of institutional references (of policies and standards). China also follows the institutional discussions of the developed world. I believe there can be political leadership in Biden to put together an agreement with Asia – the United States potentially have the capacity for coordination; however, the content of the regulation and the references, I believe will come from the European Union, which seems to be at the forefront of this debate.

On the other hand, there is a geopolitical dimension that was perhaps less noted a few years ago but is now prominent because of the way China has positioned itself. Both the Belt and Road Initiative and the Digital Silk Road are visions of opportunities to integrate Eurasia. Global value chains are organized according to the vocations and economic spaces that countries can occupy. There are many pitfalls, but the main one is for a country to remain in a place it already occupies because it is self-satisfied. The idea that China was going to settle for a role from the “Red Queen’s race”² era – a creative fast follower – does not hold anymore. It is going to try to move to the frontier, so, in a

sense its industrial and technology policies are about innovating and moving the frontier.

China holds the idea that a country should be sovereign over its own Internet, it insists on that and proposes that countries embark on this perspective with it when it discusses the Digital Silk Road. This is a tricky part of the process, because how will the West - which advocates open Internet - come to an agreement with China? Would it agree to a multilateral accord? I think that passing a “GDPR” [General Data Protection Regulation], like the Brazilian or European, in China will be difficult, because they have a more collectivist and state-centered perception, while that of the West is more centered on the individual and autonomy. This is beyond my analytical capacity, it is a complex issue with a capital C, which demands, for example, knowledge in comparative History and Philosophy that I do not have. I personally believe that Enlightenment values are superior and better for humanity, but I recognize that this is a typically Western ‘ideological’ position.

The SDGs, for example, were collectively built through debate, and have the legitimacy of the UN, so it is reasonable to take them as a universal discourse. But it is different in cybersecurity. I believe that China would like to be integrated in the global sphere – as, in principle, it is in health - but I don’t see the country accepting an open Internet. To integrate by renouncing the ability to “protect” China, as the Chinese Communist Party understands the issue..., I don’t believe it. If American bigtech makes a big deal with Chinese bigtech, despite the latter being much closer to the government than it was before, perhaps they can come to operate in concert. In terms of self-interest, I think there is a possibility that they will put pressure on their allied nation states to make some sort of deal, but I don’t see the CCP accepting that sort of thing. And the Americans also have their policy, less explicit, but obviously they also maintain and develop their security apparatus, and they try to give shape to the world, as in the case of pressuring Huawei.

I think in health and climate change we can achieve common benchmarks, but in cybersecurity, I find it very difficult.

2. Reference to the book *Run of the Red Queen: Government, Innovation, Globalization, and Economic Growth in China* (Yale, 2011), by Dan Breznitz and Michael Murphree, which posits the thesis that China’s technological strategy was to be a fast-follower of foreign technological developments but not a frontier innovator.

Question 4.

Technological sovereignty and developing countries: We could think about two different types of techno-industrial sovereignty or goals to address the global supply chain crisis: one is to build a resilient industrial value chain and the other is to have technological sovereignty. Are these alternative solutions to the same issue? And can any country choose which alternative to choose? What are the implications for developing countries (Brazil, in particular) of this new push towards technological sovereignty? How should developing countries position themselves in this scenario of geopolitical tensions over technologies and industries, as exemplified by the worsening China-US relations?

Professor Edler: In our definition of technological sovereignty, we don't say that's about "being able to do it yourself" but ensure we have access to the technologies. The question is then: "can we make our international well-established value chains resilient also against the geopolitical fractions that we will see in the future?". That's the main point. You can model all kinds of resilience into these value chains, but the US-China dispute might mean that whole value chains in the future might need to decide to be in the US or in the China camp. Now, it is not only about the economy, we have normative questions now too: it is also, about what we want to do with technologies, what will be allowed to be done. I agree with the premise of the question, "let's try to define technological sovereignty, so we can make sure that in the future we'll be resiliency in value chains". That should be the premise.

However, geopolitics seems to go in the other direction, and how much can we rely on what we now think is a resilient value chain? I mean, six years ago, before Brexit and Trump, we would not have these discussions, it would be a totally different discussion. The trust of the Germans, and I would say the Europeans, in the US to be a reliable partner in all these value chains has diminished. But, of course, there's so much mutual interest in these interdependent value chains that I don't see sudden disruptions across all technologies. Yet, a resilient global value chain today may not be one in five years for geopolitical reasons that we might not be able to foresee. So, people are nervous about this, there's a lot of slack and redundancies, and that's why they are trying to bring it to Europe. Let's take Brazil as an

example. I am sure there are a lot of value chains where Brazil plays a critical role and you'll have to decide at some point on which camp you will stay. To stay neutral is only possible if you stay in low tech, in commodities.

In my view, developing countries and countries in the periphery of Europe have to be very conscious and explicit about their role in these global value chains, and establish themselves as reliable partners in them. In some areas, unfortunately, they will have to make decisions about which kind or whose value chain they want to be integrated into and which kind of openness for their economy they want. And the US will put pressure on Latin America, I'm absolutely sure about that. In terms of producing commodities, or, in the next pandemic, making sure it has access to simple products like masks, Brazil can do it, Lithuania can do it, and every developing country might do it. But in terms of developing technologies for the future, those countries will have to play the technological sovereignty game.

Dr. Gala: The first point in question is that in this scenario of Chinese-American conflict the bargaining power of countries like Brazil increases a lot. When there is tension between giants, it is possible to bargain with one or the other, through an "auction" logic: who gives more? The USA or China? This scenario opens up the opportunity to negotiate advantages. Argentina has used this space, for example, thinking more strategically in this multipolar, or perhaps bipolar, world.

This happens at the level of action. In terms of narratives, the discourse has changed greatly. Industrial policies are in vogue at the IMF, which is something unexpected from a traditionally neoliberal body; there is a very important shift in narrative for countries to do the once hidden military developmentalism. Because the Chinese have put the US in a check position from a technological sovereignty standpoint, Westerners have torn up the veil and had to make industrial policy plans to seek to maintain the technological frontier. China made a GPS system of its own, putting 35 satellites in orbit around the Earth with several rockets, and landed a probe on Mars and the moon, i.e., using a historical parallel, it is a Sputnik moment. The new space dispute has brought the issue of industrial policy into the open, as China's clarity and intensity has pushed Western countries to mobilize and take up the industrial policy narrative. It is worth remembering that it is an unexpected narrative, since in the 1990s, for example, in the field of economics it was commonly said that industrial policies were responsible for maintaining Latin America underdeveloped. Now the whole world is investing in industrial policies. This opens a space for intellectual narratives in Brazil.

However there are two issues: the first is the intellectual/scientific issue and the other is the power issue. We know that, at the end of the day, both the World Bank and the IMF and the WTO are ruled by power, by who is in charge there. The WTO is less concerned with discussing free trade, than with maintaining the status quo because the rich countries are the bosses there. Look how skillful China has been in the WTO issue, using it as it fits it best. I am very pessimistic about changes in these power structures, because they are there to maintain the status quo and not to promote structural transformation or facilitate the technological advancement of emerging and poor countries, and it will become increasingly embarrassing for them to criticize neoliberalism. It is clear that they stand for power ideas and not technical/scientific ones. But that said it is a lot of power and a lot of money....

What can be done, through strategic thinking, is to use the margins and gaps. To increase the complexity of our [Brazilian] economy and insert ourselves in this margin, I like to use Hausmann

and Hidalgo's³ idea of adjacent comparative advantage, that is, something that is close to your comparative advantage. Because it is clear that we are not going to be able to dominate technologies on which we do not have the know-how. But there are frontiers such as: oil, gas, petroleum, defense industry, health, and agribusiness, among others, where we could advance a lot. Bioeconomy for sure, as well as renewable energy, since we have developed capabilities, so it is a very promising frontier, but we need a government that has the vision of a development mission to advance these adjacent comparative advantages.

Dr. Proença: Developing countries are not equal, but the common fact is that in the face of the US-China tension everyone will have to take a stand. I think Brazil has a particularity. We must position ourselves in a multipolar environment, but we have a tradition of doing that; since the Baron of Rio Branco, at least, we have always talked to the various powerful actors. We always talk to the US, to Europe, to the 'third world'; now China is a power and our main trading partner, we must establish our own identity and relationship in this context. This is no different from the Singapore prime minister's speech, for example. There will be a tendency in the world to lean one way or the other, but we will remain multilateralist; conversations and negotiations with either side should not be renounced. As part of South America, we have a relationship with Europe that is unique, as it is very strong, which sees itself strongly linked to Europe, at least culturally.

An example question is how are we going to buy the 5G from Huawei – which is cheaper and more robust – without 'offending' the Americans? It is in our interest to buy from them. But the US continues to pressure... Anyway, we will have to find a way to escape this trap, as Brazil is interested in maintaining a good relationship with China – illustrated by our participation in the NDB [New Development Bank, development bank of the BRICS], for example.

Another important point is that, assuming the

3. Ricardo Hausmann and César Hidalgo are pioneers in developing the economic complexity approach. See: Hidalgo, C. A., & Hausmann, R. (2009). The building blocks of economic complexity. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 106(26), 10570–10575. <https://doi.org/10.1073/pnas.0900943106>

results of the research by professors Afonso and Maria Tereza Fleury, there will be an emptying of noble functions of foreign multinationals in Brazilian territory if they feel that there is not much to gain, because digitalization enables forms of management in which you don't need to leave high-level decisions at local headquarters. They will only maintain high-level functions here if: (1) they are developing specific technologies and products for a relevant market; and (2) if they are going to develop specific expansion strategies. It is in Brazil's interest to wake up to the fact that we are in South America, and that we should give a real rethink of what the region means to Brazil, considering the market, integration, consumption patterns that are not so different, for example. I have the impression that a greater presence in South America would enable Brazil to have a greater economic and social space as a reference, with several geopolitical gains, and would attract high-level functions from foreign multinationals, while Brazilian multinationals could develop their vocations in the region, while continuing to export to other regions. Because, apparently, South America is not the object of attention of many actors in the world. In this sense, I think we need to reflect on our role in regional relations.

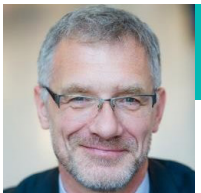
As for the sectors, Brazil could find paths from where it already has strength; we could expand our agro-industrial chain beyond traditional exports. We could develop agroecology, which would not need to start on a large scale, as there is a differentiated and more affluent market for agroecology; we have many opportunities in the so-called 'bioeconomy'; herbal medicines, for example. In mining and oil and gas we have promising opportunities as well, as well as in sustainable energy. In the digital world, relevant national companies have grown and can expand. The point is not an insulated 'sovereignty'; we have to assert ourselves as an autonomous country, with our own agenda, and give positive meaning to the existence and evolution of Brazilian capitalism based on the strengths it already has, expanding this socioeconomic space and providing innovations within the scope of what we already have and in its borders, in the context of the urgent social inclusion that we need to promote. This suggests that we need our own industrial, technological, competitiveness and development policies, in line with what the Chinese, and indeed all relevant countries, are currently doing.

Participants



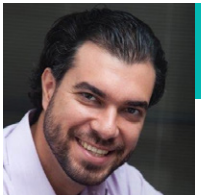
Dr. Adriano Proença

Associate Professor of Production Engineering and Innovation Management at the Department of Industrial Engineering of the Polytechnic School of the Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ) and member of the Scientific Council of the Brazil-China Studies Institute (IBRACH). Organizer and author of the book (in Portuguese) "Managing Innovation and Competitiveness in Brazil: from theory to practice" (Bookman, 2015).



Professor Jakob Edler

Executive Director of the Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research (Fraunhofer ISI, Germany) and Professor of Innovation Policy and Strategy at the Manchester Institute of Innovation Research (MIOIR, UK).



Dr. Paulo Gala

Adjunct Professor of Macroeconomics and Economic Development at the Getúlio Vargas Foundation in São Paulo (FGV-SP, Brazil) and author of the book (in Portuguese) Economic complexity: a new perspective for understanding the age-old question of the wealth of nations (Contraponto, 2017).

Global Political
and Economic
Realignments
Implications
for Brazil

Structured Conversations

Anthropocene crises, sustainability, global health and consensus building for multilateral policies

Organization:
Carlos R. S. Milani

4/4

Participants

Professor Dr. Bertrand Badie

Bertrand Badie is an Emeritus Professor of political science and international relations at Sciences Po Paris University. He is the Director of the PhD Program of International Relations of the Institut d'Etudes Politiques de Paris (IEP). He was the Director of the Center for International Peace Studies and Conflict Resolution of the Rotary Foundation - Institut d'Etudes Politiques and the Director of Publications at the Presses de Sciences Po (University Press). He was member of the Executive Committee of the French Political Science Association, member of the Executive Committee of the International Political Science Association (IPSA), and Program Chair of the 26th World IPSA Congress.

Ambassador Rubens Ricupero

Trustee Emeritus at the Brazilian Center for International Relations (CEBRI), Ambassador Ricupero served as Minister of the Environment and of the Amazon, as well as Minister of Finance (Itamar Franco government). Between 1995 and 2004, he headed the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), in Geneva, as Secretary-General. He is currently Director of Faculdade Armando Álvares Penteado (FAAP), in São Paulo. He was professor of History of Brazilian Diplomatic Relations at the Rio Branco Institute and of Theory of International Relations at the University of Brasilia.

Professor Dr. Thomas Diez

Thomas Diez is Professor of Political Science and International Relations at the University of Tübingen. From 1997 to 2000, he was Research Fellow at the Copenhagen Peace Research Institute and subsequently, from 2000 to 2009, Lecturer, Senior Lecturer and then Professor of International Relations and Head of Department at the University of Birmingham.

Professor Dr. Cristina Yumie Aoki Inoue

Cristina Yumie Aoki Inoue is an Associate Professor in the Environmental Governance and Politics chair group of the Department of Geography, Planning and Environment (GPE), Radboud University, The Netherlands, and a volunteer senior researcher of the Center for Global Studies at the University of Brasília (UnB), Brazil.

Doctor Maria Cecília Oliveira

Maria Cecilia Oliveira is project leader for the group "Democratic re-configurations of sustainability transformations" at the Institute for Advanced Sustainability Studies, Potsdam, Germany.

Doctor Christopher Kurt Kiessling

Post-doctoral fellow of the Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) co-funded by the Universidad Católica de Córdoba. Coordinator of the Graduate Degree in International Relations (Blas Pascal University). Graduate and post-graduate professor at the Catholic University of Cordoba and Blas Pascal University.

In 2021, in addition to the events and policy papers, within the scope of the CEBRI-KAS project, Structured Conversations were also produced on four thematic axes. These Structured Conversations are the result of interviews with different experts, who answered three to four questions. The Structured Conversations, therefore, gather analyzes by researchers, diplomats, and representatives of international organizations on the proposed questions, providing a broad and qualified understanding of the following topics:

Global realignments and foreign policy formulation: national and regional spaces and global insertion;

Trade and transformations in the international political economy;

Technological innovation and the digital economy;

Anthropocene crises, sustainability, global health, and consensus-building for multilateral policies.

These Structured Conversations refer to the fourth thematic axis of the project. The discussions are centered on fundamental reflections for understanding the current moment of rupture caused by Covid-19 and its relation to the climate crisis. It aimed at obtaining the contribution of experts from various regions on the impact of the pandemic crisis for the understanding of the Anthropocene and the possibilities of responses by the current multilateral system to the current environmental and social challenges. Furthermore, the specialists answered questions about the role of different non-governmental actors in climate action, and how regionalisms can become favorable arrangements for the adoption of joint policies between countries, such as Green Deals. In this sense, the axis “**Anthropocene crises, sustainability, global health, and consensus-building for multilateral policies**”, coordinated by Professor Carlos R. S. Milani, seeks to present the interviewees’ perspectives on the multilateralism possibilities in the climate era.

Summary

- 133** **Question 1.** What are the main lessons from the Covid-19 pandemic crisis and how do they relate to the challenges posed to the multilateral climate regime? How do both crises (health and climate) help us understand the political meaning of the Anthropocene as a guiding base for national and international public policies?
- 136** **Question 2.** How does the current multilateral climate regime respond to the challenges posed by the recognition that we have entered this new Anthropocene Era? In your opinion, are there any innovations needed to make it more effective regarding mitigation and adaptation?
- 138** **Question 3.** Regarding actors, in addition to states and international organizations, what would be the role of carbon markets and other initiatives taken by national and transnational economic operators? What would be the role of civil society organizations? And of Universities, which have made much effort to adapt in order to continue their research and remote teaching in Brazil and the world?
- 140** **Question 4.** In view of the difficulties encountered in the framework of universal multilateralism (United Nations), how are the different regions responding to climate and health challenges? What contributions could regionalism and its experiences beyond the European space (in Africa, Central America, South America, the Middle East and Asia, for example) bring to the reflection on possible future scenarios (Green new deals, energy transitions, ecological and social transitions, etc.)? Would the regional option be a viable alternative for us to think about how to live in the Anthropocene in the face of the crisis of universal multilateralism?
- 143** Answers in text format
- 148** Participants

Question 1.

What are the main lessons from the Covid-19 pandemic crisis and how do they relate to the challenges posed to the multilateral climate regime? How do both crises (health and climate) help us understand the political meaning of the Anthropocene as a guiding base for national and international public policies?

Professor Dr. Bertrand Badie: The pandemic crisis is a very important step in our process of discovering the new world, mainly for three reasons. The first one is that it is the first time in World History that all, or almost all people, were simultaneously impacted by the same threat. If you consider this through the history of International Relations, threats were previously impacting a part of the world population, and differently from one country to another. This change is a very important feature as it leads to a real incarnation of what I would call a “global situation”, in which a security issue is commonly targeting all the human beings in the world. The second lesson we have to draw from the pandemic is that all the global threats, as to say, health, environmental, food, and economic insecurities, are intertwined. We are in a world in which one threat is triggering other threats. We are in a systemic world in which all the threats are interplaying with each other. We are moving from a monocausal world to a systemic world. And the third, and probably the major lesson that we have to draw from this pandemic crisis, is that this new threat is not provoked by strategists nor by an enemy, or implies a zero sum game, but it is produced by the system and it is targeting the human dimension of the system. This tragic moment of our history is showing something very important: that security is not necessarily dependent on the willingness of a hostile partner, as the threat is coming from the whole system.

We have now to reconsider the concept of security from a causal perception to a systemic perception. That is very difficult for the human brain, because during many centuries, humans considered threats as necessarily depending on a cause, and strategists who were manipulating this cause. It is very difficult to imagine a security regime without an enemy. The enemy was considered as the real starting point of defense behavior against all the threats. Now we have to think about threats without considering any hostile willingness.

Doctor Maria Cecília Oliveira: Despite the scientific agility that quickly developed a vaccine in response to Covid-19, the pandemic brought to the core of politics the fine line between the effects of planetary inequalities and the strength of the market economy that didn't stop and much diversified. Therefore, after almost 2 years of the pandemic, we observe that for the planet's miserable and poor populations, the situation has worsened, but has not departed from the continuous pre-pandemic state of precarious work, violence, and weakened access to the health system. Many of these people were or still are those most exposed to contamination, making up the statistics of lives lost, when not hidden by their respective governments. On the other hand, to the liberal professionals and to the part of the population turned to the normalization process during the pandemic we saw the intensification of virtualized school and university programs, workdays expanded by home office, the normalized daily life by online shopping and on demand entertainment. The monitoring and codification of life linked to the digital mapping of the pandemic tends to intensify controls, or even amplify the power of social media that are also sometimes key in the dissemination of authoritarianism.

So far, little has been decided on how to assist the planetary contingent of vaccinated or unvaccinated Covid 19 survivors, especially in countries of the so-called Global South. Many of these people will only have access to vaccination in the future. This contingent of people will depend on the willingness and agility of their governments to dispute, negotiate, and finance with private companies the purchase of vaccines and other medical supplies such as oxygen, masks, and alcohol gel.

Despite the technological advances celebrated by digital health and monitoring centers, we learn that we will probably never know the true number

of deaths of people ravaged by the pandemic around the globe. Hidden figures of a planetary pandemic.

I see that the administration and consequences of the pandemic are very similar to the international climate regime: global prescriptions to governments based on the science- policy nexus, expectation of national implementation, difficulty in measuring violence and damage, which in the case of the climate crisis is evidenced by the effects of land concentration, ecological disasters, or deprivation of basic needs such as access to water. In this sense, for me, the great lesson of the pandemic is the relationship, in the present, between two variables: political economy and health. This is the axis that connects the pandemic to the climate crisis, and also highlights that both - the health crisis and the climate crisis - operate through what our society tries today to normalize as health: either of the individual as a population or of the planet Earth as mitigation of climate change. Both operate by the rationality of how to ensure health. The new health that the health and climate crises operate in is still selective, limited by nationalism, and based on social discrepancies. Despite global agendas today claiming to be planetary and engaged in the Anthropocene, our present is contradictory, and somewhat hostage to the Westphalian imaginary that still prevents us from crossing borders of political and epistemological legal programmatics.

Professor Dr. Thomas Diez: One of the main lessons from the Covid pandemic in terms of governance is that securitisation works if there is a credible imminent threat, that most people are willing to make significant alterations to their lifestyle, and that such changes are indeed possible, even if they come at a significant cost. This has some interesting yet also disturbing implications for global climate governance. On the one hand, it shows that people in industrialised countries can easily change some of the routines that they have become accustomed to and reduce their greenhouse gas emissions. It is possible to work from home, at least a significant part of the meeting schedule can be done online, holidays may be taken closer to home. By the same token, it is possible to eat less meat, use more public transport, or buy less consumer goods. On the other hand, however, people only seem to find securitising moves credible if the

threat is immediate and directly affects them. The moment pictures show bodies piling up in the streets, panic strikes, and most people seem to be willing to do anything to fend off the threat. Climate change, alas, is not of that nature. The effects of greenhouse gas emissions are long-term, complex, unevenly distributed, and not contagious. Pictures of destruction by flooding, as they appeared in Germany in summer 2021, thus did not have the same effect as the pictures from Bologna or New York in spring 2020: they have led to short-term outcry and compassion but did not instil a long-term sense of everyone being personally threatened. It is difficult to convey the message that in the Anthropocene, people are creating the risks that may later haunt them - most of us seem to think in too short time horizons. A more concerted campaign, with more pictures that affect our emotions and less politicians downplaying the risk, may help to further change the discourse, just as the slogans of Fridays for Future have done. But Covid-19 has led to emergency politics in ways that climate change has not been able to do, makes me rather sceptical about the chances we have to get more people to change their lives. And there is a third aspect. The restrictions of the pandemic came at a huge financial cost, but they also had severe societal implications. Families, for instance, found it much more difficult to cope with the restrictions, and children were out of their schools for far too long. This reinforces the importance of justice when we deal with climate change. Among the many principles that have been suggested in terms of climate justice, the Ability to Pay Principle seems to me to be the most defensible one: those who lead luxurious lives (and I would count myself among them) must make a much stronger contribution than others - and than we do at present. The Nationally Determined Contributions set up following the Paris Agreement must come under much stricter scrutiny in the case of industrialized countries, and within those countries, an environmentally friendly infrastructure must be financed not by flat taxes but by increasing taxes for the top third of the income pyramid.

Doctor Christopher Kurt Kiessling: If we approach this issue with hope and optimism, we can recognize that the pandemic has collectively taught us that the broader environmental and climate agenda, as well as the health agenda,

are closely interconnected, and that both are indispensable to ensuring human well-being. However, I am not sure that we have been able to internalize these lessons and turn them into action. There is empirical evidence to argue that after an economic crisis where greenhouse gas emissions are reduced, subsequent recoveries tend to be carbon intensive. This implies a scenario in which future emissions are higher compared to the previous situation without the level of production or economic activity necessarily being higher.

We are, therefore, at a crossroads with no clear end in sight between a repetition of a past scenario, where the post-pandemic recovery is accompanied by an egomaniacal desire to want more, more, more (“catching up”, more stuff, more luxuries, more travel, more consumption) or a recovery that puts the economy on the road to recovery, (more consumption) or a recovery that puts human well-being and the reduction of inequalities at the center of the agenda, even at the cost of certain losses and sacrifices in the lifestyles of elites in the global North and South, as well as a reconfiguration of the aspirational model held by large swaths of the world’s population as the ultimate goal of economic growth.

Finally, the short- and medium-term effects of the COVID-19 pandemic on international negotiations on the climate change regime deserve consideration. The holding of COP

25 in Madrid in December 2019 due to the social and political crisis in Chile, the postponement of COP 26, initially planned for 2020 and finally held in November 2021, as well as the difficulties for non-European civil society to participate in this summit, indicate a possible risk of weakening the universalist nature of the climate regime. Regardless of the outcome of the negotiations, if the epicenter of high-level climate negotiations, as well as side events, academic activities, conferences, etc., becomes the European continent, there are serious risks that the political framing of the climate agenda becomes disconnected from regional and national political agendas.

Therefore, it is vital to quickly recover a negotiation dynamic that is not geographically centered in Europe, and that from Latin America in particular, regional spaces for debate and negotiations on climate change are sustained and strengthened, involving governments as well as civil society, the academia, the business sector, unions, the media, among other relevant actors.

Question 2.

How does the current multilateral climate regime respond to the challenges posed by the recognition that we have entered this new Anthropocene Era? In your opinion, are there any innovations needed to make it more effective regarding mitigation and adaptation?

Professor Dr. Bertrand Badie: First of all, I don't consider that there is a real multilateral climate regime. Concerning climate change, we are still at the first step – the step of the assessment – asking questions such as “What is the situation?”, “Why is it necessary to react and make decisions?”, and “What are the main targets?”. In sum, it considers a situation, a context, a project of action, and a target. However, the very concept of international regime, which was coined by Stephen Krasner, implies norms. However, concerning climate issues, we did not reach the level of norms: there are some expectations about them, but no real prescriptive standards that are shared by all the states. Beyond the expectations, we need prescriptive orientations, which are necessary for intervening and triggering a real change in human behavior and in national public policies. In some of the other global issues, few norms have been already set up, as is the case about health security and the International Health Regulations enacted by the WHO. If you take into account food insecurity, there are some norms that organize actions for providing food to the starving population. Considering climate change, the Kyoto Agreement and the COPs - especially the famous COP 21, which we were so proud of in France – are only some expectations and wishes for the future.

We are here putting the finger on the main issue that is at stake. If you want to correctly react to the climate threats, you have to pay in the short term and expect benefits in the long term. This is completely the opposite of political rationality: win in the short term and pay in the long term. It is quite impossible to explain to the voters that you have to pay now to expect benefits for their grandchildren. What we need would be then to change the essence of political rationality, which is at the total opposite of the climate regime expectation. If you consider health security, it seems easier, because when people are threatened by a disease, such as the COVID-19

right now, they demand an immediate and short time reaction, as it feels like being in a dangerous situation. For the climate is quite the opposite. We have to open our eyes and consider that until now we were only successful by listening to the problems, making an assessment of the tragic situation, and becoming aware of the danger. Nevertheless, the consciousness of the danger is not sufficient. That is why everything is disrupted. If people are afraid of COVID-19 and health insecurity, or at least partly afraid, they are not deeply afraid of climate change. The level of fear is too low. That is because very few people in the world have felt in their hearts the risk of climate change. If you do not live in Chernobyl, in Bhopal or in Seveso, you do not know what it means and implies. Because of that, you do not consent to the government making expenditures for protecting yourself against this danger. Climate change will be really contained if global rationality becomes clearly separated from trivial political rationality. This is possible only in a situation of emergency, and I am afraid that the concept of emergency is not properly understood, perceived, and conceived when the issue of climate change is at stake. That is why reaction remains purely rhetoric. When you make the promise to change in the next twenty or thirty years it is meaningless, because the rulers will be changed in the meantime and promises will be vain and idle!

Doctor Maria Cecília Oliveira: For me, the climate regime and the Anthropocene concept show us the new nuances of a rationality connected to the process of institutionalization of climate science as public policy, and I am interested in seeing how these operate and produce governance responses and especially new areas of knowledge. One of the points that draws my attention as a researcher of international relations within climate change studies is how we have in recent decades, since the turn of the century, invented,

used and normalized terms of climate science for governance practices of what is alive on planet Earth, resizing the global to the planetary. The creation of various fields of knowledge acting on these new nuances, such as Science, Technology & Society (STS), Earth Governance Systems or Environmental Humanities, and even Environmental History take a new place not only in academia but also in multilateral organizations. In the case of the current multilateral climate regime, it is interesting to note that the creation of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) in 1988, the UNFCCC in 1992, and the concept of the Anthropocene, first with ecologist Eugene Stoermer in the 1980s and later with the popularization of the term by atmospheric chemist Paul Crutzen in 2000, signal the entry of Earth systems sciences into the realm of international organizations and their planetary agendas. I understand that the consolidation of the climate regime and the Anthropocene (with its advocates or critics) today underscore a politics of the atmosphere that despite recognizing the damage caused by our economic systems, has normalized in governmental processes the scientific terms to guide and shape the implementation of climate and environmental measures. We see this in the largest planetary mitigation measure recognized by the Paris Treaty: the 1.5 Co. Putting a climate goal in degrees Celsius as the diplomatic-legal element that will drive relations between all countries and other implementing agencies marks the contemporary dynamic between science and policy. To me, this is a response to the novelty that is planet Earth as a space of politics, and the care of populations and their environments. The 1.5 Co symbol is seen internationally from T-shirts, activist camps to official recommendations. It is now a new governmental technology, based on scientific knowledge and that shows us the effects of carbon rationality in process. Thinking about technological, knowledge and governmental carbon flows is the current research focus that I coordinate at IASS when analyzing the government of what I call planetary territorialities (such as the Amazon), whether in democratic or authoritarian times, by ecopolitics (eg. Passetti, 2020).

Professor Dr. Thomas Diez: Of course the current regime is insufficient. Even in the most optimistic scenarios, temperatures are due to rise by more than two degrees compared to pre-industrial levels if all current policy pledges are kept. Unfortunately, all attempts to agree on a stricter regime have so far failed. We live in a world organised in sovereign states, and these states (and indeed their peoples) will always insist on the right to take decisions themselves. This is the very nature of what we call a pluralist international society. There are only two ways out of this: a more hierarchical structure, coming closer to a world government, which has its own problems, or some way to incentivise states to agree on stricter, binding targets and more cooperation. What would possibly incentivise states to do so? A collaborative effort of great powers perhaps – the US under Biden, China’s notion of ecological civilisation and the EU ambitions to play the role of a green normative power may indeed make it possible to come to such a concerted effort in the next four years. Otherwise, I am afraid we would need more devastating disasters to get governments to act, but also to get people to forgo short-term gains and push politicians to engage in more long-term policies.

Doctor Christopher Kurt Kiessling: Unfortunately, the current climate regime is not up to the challenges of the Anthropocene. In general, I do not believe there is recognition at the national state level of the political, social, and economic implications of the Anthropocene.

However, it is possible to recognize some elements that allow us to qualify the above judgment. In this sense, the most important innovations derive from the decentralized nature of governance stemming from the Paris Agreement, and the decentralized, multi-level networks that have been built and are not being used to their full potential.

These networks have been set up to address climate action on both mitigation and adaptation, with variable results depending on the players involved, the context in which the climate action takes place, and the resources and funding available, among others.

Question 3.

Regarding actors, in addition to states and international organizations, what would be the role of carbon markets and other initiatives taken by national and transnational economic operators? What would be the role of civil society organizations? And of Universities, which have made much effort to adapt in order to continue their research and remote teaching in Brazil and the world?

Professor Dr. Bertrand Badie: The main difference between national security and global security is that the first is totally in the hands of the State, whereas global security cannot be exclusively in the hands of a State or a government. This is easy to explain: national security is essentially depending on military resources whereas armies are totally at the hand of governments. Global threat is, on the contrary, partly dependent on social behavior: a government is not able to contain global threats - climate change, health insecurity, etc - only by its own means. It can participate in containing, but the main draw must be done by civil society, and social initiatives for changing social behaviors.

Unfortunately, we observe in France and Brazil, as two examples, an increasing pressure coming from individual behavior and trying to differentiate individual liberty against collective liberty. Collective liberty is essential for containing global threats and adopting policies that are able to deal with them and promote global solidarity. Right now, we see in the streets of Paris, São Paulo, Brasília, people demanding the individual right to decide by themselves what to do. However, an individual cannot do anything facing this risk, because it implies social actions targeting health security, global vaccination, climate change, modifying collective behavior in using new kinds of energy.

Which kind of actor or organization is able to take charge of this transformation of social behaviors? First, let's consider NGOs, this modern way of activism, mobilizing people towards new targets. Without an active role of NGOs we cannot reach any positive results. But, as you properly mentioned, there is another mediation, which is education. The first priority would be to train the new generation for this new social behavior, which must be learned at schools, not only at

universities. When I mentioned that national security was in the brain of all human beings, I referred to a very clear fact: they learned at school every day about threats such as wars and foreign threats. Now we have to teach another kind of security: not containing an enemy, but mastering the system and adapting ourselves to new social behaviors. That is a new pedagogy that is to be invented. When those kids become the new rulers of the world, they can then promote another vision and reconsider what security implies.

Doctor Maria Cecília Oliveira: Since I started researching climate change and went to a Conference of the Parties for the first time, I have been impressed by the decentralization of the topic by a multitude of agents, which go from more formal spectrums such as national government delegations and international organizations to groups with specific agendas such as scientists, social movements, NGOs, and private companies. Since COP 24 in Katowice 2018, the emergence of youth movements linked to Fridays for Future, show how this agenda convenes and disseminates numerous strands but also creates new roles that manage in a shared way the transformations of the climate agenda. Therefore, I believe that today not only carbon markets but a number of other initiatives reconfigure mitigation and adaptation mechanisms, which reaffirms that the climate agenda operates by its own rationality embedded in a recurrent ode to reform the State and the economy. Despite the attempt to assert climate engagement as an alternative pathway, we often see its capture by authoritarianism that aims to undermine and dispute scientific findings on the warming of the planet, or reaffirmations befitting a neoliberal rationality, of solutions based on privatized sectors or the illusion of the disappearance of the ruler and ruled relationship.

How all these new actors that share the management of climate policy will create ruptures and resistance will certainly be something that researchers, universities and activists will have to invent, not as innovation but as a refusal of the present and governmental continuities that guide nature as a new business, or market of the future. Be it green or not.

Doctor Christopher Kurt Kiessling: The participation of business, civil society organizations, academics, members of indigenous peoples, among others, is not necessarily a new element in climate change governance at the international level, as since the first Conference of the Parties (COP) in 1995, there have been more or less institutionalized instances of non-state actor participation. This involvement of non-state actors has been growing, reaching a peak at COP 15 in 2009 in Copenhagen, which marked a transformation in the global governance of climate change.

Two elements converged at this COP that were decisive for understanding the expanded participation structure and the role of non-state actors today. First, the sustained growth of non-state actor participation in Copenhagen exceeded the organization's expectations and resulted in the exclusion of many civil society activists from participating in the negotiations. After this event and the inability of the main state actors to lead a process towards a new agreement to

replace the Kyoto Protocol, a process of social mobilization was consolidated in which civil society organizations, social movements and some academic actors began to organize counter summits, such as the World People's Conference on Climate Change and the Rights of Mother Earth, organized in 2010 in Bolivia.

In this context, the 2015 Paris Agreement represents an institutionalization of non-state actor participation, as well as a kind of nationalization of climate policy, insofar as the negotiating logic arising from Paris is mainly bottom-up.

Thus, within the governance framework resulting from Paris, the role of non-state actors is twofold: on the one hand, they continue their traditional role of pressuring governments in negotiations (although the current pandemic has made it more difficult to exercise this role) as well as in the domestic arena to push for greater commitment to climate action. On the other hand, companies, universities, non-governmental organizations, and other non-state actors are, and are expected to be, protagonists in mitigation and adaptation measures through coordinated networked action, as noted in the answer to the previous question. Thus, a key element that characterizes the governance arising from the Paris Agreement is the necessary involvement of non-state actors to achieve the goal of avoiding a temperature increase of more than 2 degrees Celsius, ideally 1.5.

Question 4.

In view of the difficulties encountered in the framework of universal multilateralism (United Nations), how are the different regions responding to climate and health challenges? What contributions could regionalism and its experiences beyond the European space (in Africa, Central America, South America, the Middle East and Asia, for example) bring to the reflection on possible future scenarios (Green new deals, energy transitions, ecological and social transitions, etc.)? Would the regional option be a viable alternative for us to think about how to live in the Anthropocene in the face of the crisis of universal multilateralism?

Professor Dr. Bertrand Badie: This question may be a little bit pessimistic about the UN and optimistic about regional organizations. It is right, at that point, to say that regional organizations are easier to develop than global organizations, for obvious reasons. However, if we have an assessment about the European Union (EU), which is considered an effective international organization, the result is not totally positive. Even in the EU now, the public policies concerning climate change are decided in the last step by each nation State. Of course, the EU is able to actively propose some orientations and they are considered as a major axis for the national public policies. But if a European state does not want to follow the European orientation, nothing happens. If you take, for instance, Poland or Hungary, and even Germany, they have many difficulties for facing climate change and for containing fossil energy. That is why finally nothing really positive is happening inside the EU concerning climate change. The problem is not regional or global, the real problem is the State and sovereignty mediation. That is to say, a State inside the EU or UN has the same vision and expectation: to keep its own sovereignty and preserve its national interests.

Now if we move to the UN, I will be a little bit less pessimist. I would say that, when facing this issue, there are two UNs: a “positive” and a “negative” one. If you consider the United Nations Security Council (UNSC), everything is disrupted. When climate issues are rarely discussed inside the UNSC - about once per year

- all the delegates agree in considering them to be out of the competencies of the council. Maybe you have heard of this sentence pronounced by the Russian delegate in 2019, in the UNSC during a debate concerning climate change: Mr. Vasily Nebenzya said that it was “counterproductive” to talk about climate change for human security. That is unbelievable, and it is the blocked part of the UN: the concept of security was never revisited by the UNSC since 1945!

On the other hand, we have to consider what Kofi Annan once called “social multilateralism”, which does exist and is increasingly important in the present UN system. The WHO is a very active Organization, and could eradicate smallpox in Africa and participate in the new water distribution policy. If you consider UNICEF, it played a very important role in protecting children around the world. But you are right about the special case of climate change. The UN did not set up a specialized organization about this issue, and we have to debate about this, even being a tough question: is it necessary or not to create a new institution? It is true that the UN intervention concerning climate is among all the issues concerning global security, the less well developed. And this is not a question of regional or global, but concerns what I mentioned in my last answers: change in the international order is possible only under the pressure of two factors – cost and fear. The world does not feel a sufficient fear about climate change, while the cost of change in this field is perceived higher than the cost of conservatism.

Doctor Maria Cecília Oliveira: The region I watch the most is the Amazon basin. I just finished a documentary about the Amazon River and the rights of nature, comparing Ecuador, Peru, Colombia, and Brazil. This project was made during the pandemic, which directly affected the aesthetics of the film and the very involvement of the activists and experts interviewed. Effects between the climate and the sanitary. The effects of the pandemic, mainly on indigenous people and social movements, and the socio-ecological impacts of extractivism are overlapped in this material. Despite the existence of organizations like COICA and a multitude of regional and international NGOs that are active in the Amazon, it is important to note that many of the struggles that resist to this day do so by asserting the defense of their local characteristics and an ethic linked to nature.

In the first week of October a group of Zapatistas arrived in Berlin who decided, despite the pandemic, to travel through Europe in protest. I found it interesting that two weeks earlier we also had a climate march in Berlin organized by European initiatives. Although the organizers called it a strike, nothing stopped that day. Comparing the two events in the German capital, little was reported about the Zapatistas and a lot about the march. The Zapatistas are not in the Amazon, but since the anti-globalization protests at the turn of the millennium they have taken their local struggle as a tactic, a way to look at a region and encourage similar struggles. Something we saw in 20th century history in events like May 68, or in the case of the Amazon, mobilizations after the death of Chico Mendes. Therefore, seeing regionalism as a mere substitute for universal multilateralism would not be a way out. I still hope that some sparks of specific struggles, whether in Africa, Asia, or Latin America, can shift our gaze, and from there create new connections and new ways of living on the planet.

Professor Dr. Thomas Diez: We need regions to forge ahead because it is easier (yet difficult enough) to agree on more stringent policies on a regional than on the global level. The literature has long discussed the relevance of avantgarde clubs when it comes to climate change: groups of states that set an example and are so tightly interconnected with others that their policies “spill over” to other actors. I am therefore in

favour of the EU carbon border tax. Yes, it is difficult to implement and may divert trade flows, but if we keep debating possible obstacles, we will never get any decisive policy steps done, plus I would say that the EU market is too vital for producers to simply sell their goods elsewhere. Yet regionalism is no panacea. The fate of the Kyoto Protocol demonstrates that it is not enough if some states move forward, and that such alliances may also quickly fall apart – although one would probably expect regional organizations to be more stable. And avant-garde clubs may quickly become complacent. Thus EU member states, including Germany, have done too little too late to expand their renewable energy infrastructure, enhance public transport links and phase out combustion engines.

Doctor Christopher Kurt Kiessling: International Relations recognize the importance of regionalism as a new scale of contemporary international politics, where regions are not only the space in which things happen, but also increasingly important actors in global politics. Therefore, the climate agenda is not an exception to this trend.

Thus, I believe that regionalism can make extremely significant contributions to building inclusive and effective governance in the face of climate change. Currently, there are regions that enjoy greater regional density than others in addressing this issue, the classic example being the European Union. In the context of the Global South, the African Union sustains a regionalism with a strong climate agenda, mainly visible in its coalition in the international negotiations under the G77+China.

In the case of Latin America and South America, the region has not been able to address this issue from a regional platform. Two major challenges are emerging as prerequisites to consolidate regionalism on climate issues in Latin America: first, to articulate a lower common denominator in international negotiations that allows for the construction of a common negotiating identity to sustain certain regional values and interests. Second, to increase the volume of regional interactions on the subject by governments, civil society and the business sector, combining the construction of regionalism with a regional agenda-building dimension based on processes of regionalization of the climate agenda.

In this sense, the value of biodiversity protection, regional ecosystem services, cultural diversity, as well as certain common values such as democracy, legalism, and the international projection of the region as a zone of peace can be some of the bases on which to build a region in terms of climate change.

Finally, the idea of green political parties in the late 20th century of thinking globally and acting locally may need to be reconfigured to make way for multiscale governance that integrates regional space as an arena for climate action. The consolidation of regions would not only be a problem of building an international order in the Anthropocene, but a problem of justice. In the face of an extremely serious climate crisis, consolidating regional space without abandoning other scales is vital to prevent some regions of the world from prospering at the expense of the collapse of others, in a scheme that encourages new colonial dynamics.

Answers in text format

Ambassador Rubens Ricupero

The question has actually three questions: A) what are the lessons of the Covid-19 crisis? B) How do these lessons relate to the challenges of the climate regime? C) How do the health and climate crises help us understand the political meaning of the Anthropocene?

A – What are the learnings or lessons from the pandemic?

Most commentaries tend to emphasize the indisputable insufficiency of the multilateral response. An eloquent example is found in Professor Adam Tooze's article, What if the Coronavirus Crisis is Just a Trial Run? (New York Times, September 1, 2021, essay adapted from Shutdown: How Covid Shook the World Economy).

Early in the essay, Tooze states that the most obvious lesson of the pandemic is the most indigestible: *The world's decision makers have given us a staggering demonstration of their collective inability to grasp what it would actually mean to govern the deeply globalized and interconnected world they have created.*

In his opinion, the only area of effective coordination has been in currency and finance, thanks to the actions of the central banks and finance ministries of the G-20 countries.

This judgment seems to me to be exaggerated. Within the current limits of mandate and resources, the multilateral action, especially that of the WHO, was reasonable in the dissemination of information and in the difficult attempt to coordinate policies and search for a vaccine. It is worth remembering that, under the current order, the WHO has neither the mandate nor the resources to do more. Furthermore, I wonder which government acted decisively from the very first moment, when the virus was not even identified, nor was its extraordinary speed of contagion known? To my knowledge, only Taiwan (whose vice president is an epidemiologist) and, to a lesser extent Singapore, South Korea, Hong

Kong, all of which were scolded for having paid a high price in lives during the SARS (2002/2003) and MERS (2015) pandemics. Therefore, it is unreasonable to require the Organization to behave impeccably from the beginning of the epidemic, given that its mandate is limited to monitoring, i.e., tracking and disseminating disease information.

Thus, the main lesson of the pandemic was and remains the need to advance global governance of epidemic threats by endowing that governance with what it currently lacks: a specific mandate for the WHO or a new organization (as some suggest) to detect future epidemics and suppress them early on, with independent inspection powers like those of the International Atomic Agency. One way one can imagine to overcome the major resistance to acting independently of the will of national governments would be to create a corps of pandemic specialists to cooperate in the capitals of countries with local health authorities. This would also require a substantial increase in non-binding donor resources, correcting the tendency for donations to the WHO to be earmarked in advance by donors, state or non-governmental actors such as the Melinda and Bill Gates Foundation (second largest donor after the United States government). Unfortunately, the exacerbation of nationalism by the great powers has led to attempts to instrumentalize international organizations, putting them at the service of national interests through the control of funding. This is sometimes done by cutting contributions, threatening or suspending funds, as President Trump recently did as a "punishment" to the WHO.

When judging the role of multilateralism in the face of the pandemic (paralysis of the Security Council, modest action of the G-20 in debt relief, scarce cooperation in the supply of equipment and medicines), it is necessary to distinguish what is the responsibility of international organizations

from what resulted from political decisions of national actors. In practice, it is well known that the bulk of the measures to combat the disease were concentrated in the strictly internal sphere, with a low level of cooperation, even within entities with supranational aspirations such as the European Union. The “nationalism of vaccines”, or rather the “nationalism of respirators” or protective equipment, is not the WHO’s fault.

It is the inescapable consequence of an international system still organized on the basis of sovereign states, which naturally put national interest above cooperative and global actions. It was this attitude that marked the action of almost all the great centers of power in the pandemic - USA, China, Russia - with more nuanced positions on part of the Europeans. The great ones behaved according to the Italian statesman’s phrase from the time of the Great War, who defined national interest as “il sacro egoísmo”. The results were obviously far, short of what could have been, but this occurs in any field, it is not particular to the pandemic.

It is worth remembering that Covid-19 was the first truly global pandemic in a hundred years, since the Spanish Flu of 1918. The epidemics recorded in the intervening century - Chinese flu, Hong Kong flu, SARS, MERS, Ebola - have been contained to the region or continent of origin, feeding a dangerous complacency about the possibility of an epidemic wave of planetary proportions. Taking into account the general lack of experience and the limitations of the WHO, I believe that the balance is not as unfavorable as we tend to believe.

In this sense, it should not be forgotten that the performance against the pandemic left much to be desired even by national governments with incomparably greater capacity for action and resources than international organizations. The truth is that no country came out of the challenge well. As the pandemic progressed, even those that at first seemed better than others ended up making serious mistakes. On the other hand, the development of several vaccines in less than a year and the refinement of vaccination and treatment methods reflected a remarkable accelerated learning curve.

B – How are the health crisis and the climate crisis related?

Although the Covid-19 pandemic and climate change have in common the characteristic that they are both global, that is, that they affect the planet as a whole without exception of countries, they differ in several important aspects. To use the differentiation dear to Fernand Braudel and the historiographical school of the Annales review in France, epidemics or pandemics are **events or happenings**, of limited duration in time, generally 18 to 24 months. In contrast, climate change or global warming represents a **structural, profound, long-term trend**.

The first difference is, therefore, in the duration, in time. In general, events, even very serious ones, can provoke important effects, but these tend to diminish with time. The Spanish Flu, for example, was terrible while it lasted; a decade or two later it was largely forgotten.

Rather, deep, structural, long-term forces (demographic, climatic, cultural, and scientific changes, among others) are responsible for major historical transformations, sometimes taking more than a century to complete. Sooner or later, Covid-19 will no longer be a major problem. However, in the coming decades, in 2050 or 2100, the changes triggered by global warming will continue to be felt with greater intensity.

Another difference is that pandemics, like wars, produce immediate effects: death, destruction, and economic paralysis. There is no way to avoid addressing these effects, because they are sensitive and short-term. In the case of secular trends such as climate change, the damage and losses manifest only gradually, progressively, creating illusions about their gravity or inevitability.

It is easier in theory to develop public policies demanding high human and financial costs when it comes to fighting a pandemic or repelling a military invasion than to counteract rising sea levels 50 or 100 years from now. This was seen in the willingness of governments to spend whatever was necessary to confront Covid, leaving aside concerns about budgets or increasing debt. Nothing similar has so far occurred in the fight against global warming.

The Americans talk about the importance of finding, in order to solve certain problems, what

they call the **moral equivalent of war**, that is, a factor capable of generating a mobilizing effort comparable to that of war. Well, the pandemic has certainly proved to have this equivalence, climate change has not.

C – How do pandemic and global warming help understand the political role of the Anthropocene?

Or rather, **why do two global phenomena, both characteristic of the Anthropocene era, provoke such different policy reactions?**

The reasons may be many, but the main one has to do, as already pointed out, with the immediate character of the loss and damage, what is sometimes described as the **clear present and immediate danger**. It is possible therefore, that governments will only decide to do what is necessary about climate change at the moment when the loss of life and destruction of human habitats reach dimensions incalculably greater than today and become in fact unbearable. Another question is whether or not, at such a time, the changes will be irreversible.

There is also an additional reason to explain why, in both pandemics and global warming, governments continue to act within a national rather than global perspective. When speaking of global phenomena of the Anthropocene, it is implied that they can only be effectively addressed in a planetary manner. This may ultimately be true, in the sense, for example, that if vaccination is not universal, sooner or later mutations will arise that will affect even those who have completed vaccination. Or, in the case of climate change, since it depends on the planet's atmosphere, no country could solve the challenge only within its borders.

In practice, however, governments may be under the illusion that it is easier and more feasible to act nationally. In the case of Covid-19, the countries most advanced in vaccination already enjoy a drop in cases and a consequent return to normal activities that, at least for the time being, seem to allow for a satisfactory situation, even in the absence of vaccines for the poorest majority of much of humanity. Ethically, this is an indefensible position. In practice, it is what most people have been doing.

One could argue that a national approach would

be more feasible in the case of health crises than in climate change, which by definition depends on the atmosphere and has no national barriers. Even in this area, however, there is no lack of countries located at high latitudes such as Canada, Russia, Sweden, and Norway, which would gain by extending the agricultural production season. Or that, because they are richer in financial and technological resources, they may feel more able to undertake adaptation works to protect them from the worst damage of warming.

In the long run, the argument may prove ineffective. It serves, however, to demonstrate that the globality of a phenomenon of the Anthropocene does not necessarily imply the abandonment of the illusion of the national, local, or regional solution, to the detriment of the global and solidary one.

D – How does the current global climate regime respond to the challenges of the Anthropocene?

In a visibly insufficient way. Almost 30 years after the adoption in Rio de Janeiro of the United Nations Convention on Climate Change and on the eve of the 26th Meeting of the Parties to the Convention, no solution capable of reducing the risk of global warming to tolerable levels has yet been reached. The current climate regime will have to be substantially strengthened if environmental catastrophes are to be avoided in the coming decades.

E – Would there be innovations in mitigation and adaptation?

Of course, one can imagine more effective mitigation initiatives and policies, for example, so-called nature-based solutions or adaptation. The dual mitigation/adaptation formula adopted by the IPCC and others must, however, sooner or later be broadened to take into account modalities that are still very controversial today, such as the removal of carbon dioxide from the atmosphere to a much greater extent than has been done so far, and solutions based on geo-engineering.

F – Role of other actors: carbon markets, civil society entities, universities, companies?

There is increasing scope for the coordinated action of non-state actors in both raising awareness regarding the problem and formulating and implementing solutions. None

of these actors can, however, play the role of a substitute for state actors, on whom depends, in fact, the possibility of the existence of effective solutions. Take the example of carbon markets, or better yet, its precondition, the need for proper pricing of carbon. One needs only to look at the insurmountable difficulty of a central national actor such as the United States government in this area to understand how the definitive solutions will have to go through the states.

G - Possibility of regional mechanisms and institutions replacing the universal multilateralism of the United Nations in the search for a solution?

I see here the same impossibility pointed out in the answer to the previous question. The role of regionalism may prove to be extremely important as a catalyst and driver of pioneering solutions, as an example and model to be imitated. This is the case of the European Union, undoubtedly the most advanced actor in the adoption of effective policies and formulas to combat global warming. Even so, if the other major emitters do not make

comparable efforts, the EU's action alone will prove insufficient.

The multilateralism of the United Nations is like the state actor: without it, no matter how hard it seems to obtain consensus among almost 200 sovereign entities, it will not be possible to overcome the challenge. In fact, what explains the insufficiency of the mechanism is the reluctance until now of the national state actors, especially the most powerful ones, to allow the mechanism to work effectively. It is an illusion to imagine that the greatest difficulty stems from defects in the mechanism or the U.N. process. There have been numerous attempts at supposedly more effective arrangements: G7, G8, G20, BRICS, etc. None of these arrangements have achieved markedly better results than the UN approach. **The problem is one of substance, not of process**, and stems from the difficulty inherent in the problem, the sacrifices that are indispensable in order to find forms of production and consumption different from those enshrined in the Industrial Revolution. Insisting on procedural changes is an illusion that will lead to a dead end.

Cristina Yumie Aoki Inoue

I think the Covid-19 pandemic crisis has been teaching us many lessons in different dimensions and scales. From the personal challenges of losing beloved ones, social distancing, and working from home to the socioeconomic consequences of unemployment, increasing poverty, inequality, and hunger, this pandemic has been showing us that we cannot solve any problem without international and global cooperation among different actors. For instance, vaccines were produced in a record time thanks to cooperation among scientists, so if they are not available for all yet, it is to a great extent due to lack of cooperation. Global cooperative arrangements could also have prevented the spread of the virus if transparent and clear international alert and sanitary procedures were in place.

This pandemic has also evidenced that silo approaches cannot take us very far, considering that the root cause of the Covid-19 pandemic

is related to the exploitation of wildlife, deforestation, and food systems, and that the vulnerability of large population groups is due to underlying health conditions related to food systems and deprived public health systems. Moreover, the combined global socioeconomic crisis is a consequence of the lack of preparedness to face this pandemic, already predicted by many specialists. Thus, if we want to avoid other pandemics, we have to think about the nexus between economics, climate change, biodiversity loss, food systems, and health.

Furthermore, Covid-19 can be seen as the first immediate global manifestation of what it means to live in the Anthropocene, and it is likely to have profound implications in the way we understand life on the planet.

The Anthropocene can be conceived of as the geological epoch when human societies are

deeply affecting the Earth's systems. Thus it is not possible anymore (if it ever was) to separate nature and society, or the environmental sphere in the geo-biophysical sense from the social one. However, most societies have organized themselves apart from nature. Production and consumption modes, housing, transportation, sciences, and culture have all been operating as if the planet was an open system. Modernity has been constructed as a time of humanity's mastery over nature, and the planet either as an infinite source of resources or as large sinks for solid, gas, and liquid waste/residues.

Since the deep acceleration of the middle of the 20th Century, humanity has been overusing the Earth's resources at a highly accelerated rate, provoking biodiversity loss and mass extinction of species, and increasingly producing residues, polluting the soil, the freshwater bodies, the ocean, and the atmosphere, altering the climate system and other geo-biophysical ones, this way, being close to affecting the planetary stability in a permanent way. All these have been happening in a world deeply unequal, where hunger, violence, and poverty are still very much part of the lives of humans and non-humans.

Humanity is changing the Earth. Yet, humanity is not homogenous, and not all groups and societies are equally responsible, or can be directly connected to the drivers of global socio-environmental change. Thus, the Anthropocene is also a time of contradictions, contestation, and combined crisis. As a whole, perhaps, everyone

has been feeling the changes. However, the poor, the elderly, indigenous peoples, women, and people with disabilities may have fewer means to cope with the negative impacts of climate change, deforestation and biodiversity loss than the better off. Also, today's children and youths will experience even more the consequences of global environmental changes in the future. Policymakers, businesspersons, and consumers are making decisions today that will have consequences for generations to come. In addition, other species of animals, plants and microorganisms and ecosystems are on the verge of destruction without any say in the process. In this sense, the Anthropocene is also a time to think in terms of planetary justice, that is, to consider justice across time, space, species, ways of living, and knowing.

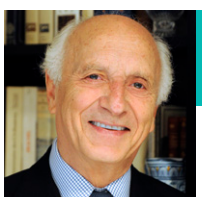
Politically, this new epoch should make us rethink politics and policies as it is now fully evident that the most relevant and urgent problems faced by humanity and other beings are interconnected and they span across space and time. All actors - state and inter-state organizations, markets, civil societies - should participate in finding creative solutions and building new institutional arrangements to overcome the deadlocks of multilateral and bilateral relations. In this direction, universities, educational and research organizations have a special role to foster new and innovative conceptual and theoretical thinking and to contribute to anticipating challenges, pointing the limits and possibilities of solutions ahead, and to re-imagining futures.

Participants



Professor Dr. Bertrand Badie

Bertrand Badie is an Emeritus Professor of political science and international relations at Sciences Po Paris University. He is the Director of the PhD Program of International Relations of the Institut d'Etudes Politiques de Paris (IEP). He was the Director of the Center for International Peace Studies and Conflict Resolution of the Rotary Foundation - Institut d'Etudes Politiques and the Director of Publications at the Presses de Sciences Po (University Press). He was member of the Executive Committee of the French Political Science Association, member of the Executive Committee of the International Political Science Association (IPSA), and Program Chair of the 26th World IPSA Congress. Bertrand Badie is member of the advisory board of several journals, such as the European Review of International Studies (Chairman), the International Journal of Human Rights, the Journal of International Relations and Development, the Contemporary Politics, the Brazilian Journal of Strategy and International Relations, the Etudes Internationales, and the Indian Journal of Law and International Affairs. He is author of several books, including "The Sociology of the state" (Chicago University Press, 1980) with Pierre Birnbaum, "The Imported State" (Stanford University Press, 2000), and editor of the "International Encyclopedia in Political Science" (Sage, 2011) and the "Handbook of political science" (Sage, 2020) with D. Berg-Schlosser and L. Morlino. Badie has an Advanced Graduate Degree in Twentieth Century History (IEP), a PhD in political science (IEP), a Master's Degree in Political Science (IEP), an Undergraduate Degree in Legal Studies (University of Paris 1), and a Diplôme with honors (IEP)



Ambassador Rubens Ricupero

Born in São Paulo (March 1, 1937), he is a career diplomat and retired after heading Brazil's embassies in Geneva, Washington and Rome. He served as Minister of the Environment and of the Amazon, as well as Minister of Finance (Itamar Franco government), and in these last positions he launched Brazil's new currency, the real, in July 1994. Between 1995 and 2004, by election of the General Assembly of the United Nations, he headed the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), in Geneva, as Secretary-General. He is currently Director of Faculdade Armando Álvares Penteado (FAAP), in São Paulo. He was professor of History of Brazilian Diplomatic Relations at the Rio Branco Institute and of Theory of International Relations at the University of Brasilia. He is the author of several books and essays on diplomatic history, as well as on international relations, economic development and world trade. His latest book is A diplomacia na construção do Brasil (The diplomacy in the construction of Brazil), 2017, a history of Brazil's international relations from colonial times to the impeachment of Dilma Rousseff in 2016.



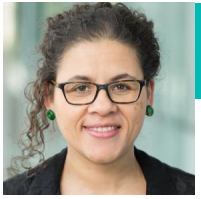
Professor Dr. Thomas Diez

Thomas Diez is Professor of Political Science and International Relations at the University of Tübingen. He received his PhD from the University of Mannheim in 1999. From 1997 to 2000, he was Research Fellow at the Copenhagen Peace Research Institute and subsequently, from 2000 to 2009, Lecturer, Senior Lecturer and then Professor of International Relations and Head of Department at the University of Birmingham. He joined Tübingen in April 2009. Thomas has also taught in Copenhagen, Aarhus, Munich and Victoria (BC). Among his publications are *The Routledge Handbook on Critical European Studies* (co-editor, Routledge, 2021), *The EU and Global Climate Justice* (co-author, Routledge, 2021); *The EU, Promoting Regional Integration, and Conflict Resolution* (co-editor, Palgrave 2017), *The Securitisation of Climate Change* (co-author, Palgrave, 2016), *Key Concepts in International Relations* (co-author, Sage 2011), *An Introduction to International Relations Theory: Perspectives and Themes* (co-author, third edition Pearson 2010), *European Integration Theory* (co-editor, second edition Oxford UP 2009) and *Cyprus: A Conflict at the Crossroads* (co-editor, Manchester UP 2009). In September 2009, he received the Anna Lindh Award for his contribution to the field of European Foreign and Security Policy Studies. Thomas was President of the European International Studies Association (EISA) 2015-7.



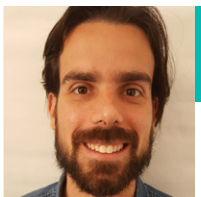
Professor Dr. Cristina Yumie Aoki

Cristina Yumie Aoki Inoue is an Associate Professor in the Environmental Governance and Politics chair group of the Department of Geography, Planning and Environment (GPE), Radboud University, The Netherlands, and a volunteer senior researcher of the Center for Global Studies at the University of Brasília (UnB), Brazil. She was a Visiting Scholar to the International Human Dimensions Program on Global Environmental Change (IHDP), United Nations University (UNU), Bonn (2009), and a Visiting Fellow at the School of Global Environmental Sustainability, Colorado State University (2016-2017). Currently, she is a member of the Scientific Steering Committee of the Earth System Governance (ESG) research network and was one of the coordinating lead authors of the ESG Science and Implementation Plan. She was the Program Chair (2017-2018) and Chair (2018-2019) of the of the International Studies Association's Active Learning in International Affairs Section (ALIAS). Cristina has a BA degree in International Relations (1991), a MA in Development Studies, Institute of Social Studies, the Netherlands (1994) and also a master's degree in international Relations, University of Brasília (1995). She holds a PhD in Sustainable Development (Environmental Policy and Management), from the University of Brasília (2003). Her research topics are related to planet politics and the Anthropocene, international development cooperation, Earth System Governance/global environmental governance in the Amazon, focusing on issues of biodiversity, epistemic justice, socioenvironmentalism and actor networks. In the beginning of her career, she worked at the Brazilian Cooperation Agency (ABC) and the National Council for Scientific and Technological Development (CNPq).



Doctor Maria Cecilia Oliveira

Maria Cecilia Oliveira is project leader for the group Democratic re-configurations of sustainability transformations at the Institute for Advanced Sustainability Studies, Potsdam, Germany. She holds a PhD in International Relations from the Pontifical Catholic University of São Paulo, and was a Fulbright fellow at the Earth Institute, Columbia University, USA. Her thesis “Millennium Development Goals: Secure life and Planetary Governmentality” focused on the effects of the MDGs in Brazil and new connections between development and security. Her main areas of study are climate change, critical approaches to sustainability, environmental science, social justice, international organizations, and development.



Doctor Christopher Kurt Kiessling

Post-doctoral fellow of the Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) co-funded by the Universidad Católica de Córdoba. Coordinator of the Graduate Degree in International Relations (Blas Pascal University). Graduate and post-graduate professor at the Catholic University of Córdoba and Blas Pascal University.

PhD in Social Sciences, Master in Human Development and Expert in Economics and Climate Change Law from the Latin American Faculty of Social Sciences (FLACSO Argentina). He also holds a degree in International Relations and Political Science from the Catholic University of Córdoba.

CEBRI

Centro Brasileiro de Relações Internacionais
Brazilian Center for International Relations

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

 **KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (KAS)

Klingelhöferstraße 23
10785 Berlin
Germany

Tel.: +49 30 26996-0

zentrale-berlin@kas.de

www.kas.de

ISBN: 978-65-992269-3-9

