

CEBRI
CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**



Realinhamentos Políticos
e Econômicos Globais

Implicações
para o Brasil

Conversas estruturadas I

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

Ao longo de 2021, o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), em parceria com a Fundação Konrad Adenauer (KAS), está desenvolvendo um projeto sobre questões relacionadas ao realinhamento da política internacional e da economia global, e suas implicações para o Brasil e suas relações exteriores. O projeto inclui eventos, ‘Conversas Estruturadas’ (entrevistas) com especialistas e a produção de documentos (*policy papers*) sobre quatro temas amplos:

- 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

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?... **5**

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? **14**

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? **20**

Respostas em formato de texto **27**

Participantes **38**

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, caracteriza 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 reimpor. 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 estremecimento 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)avaliação 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 capitalismo. 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 minilateralistas 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 surgimento 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 minilateralismo 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 historicamente 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 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 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 destes 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 observarmos 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 indo-chinesa, 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.

Respostas em formato de texto

Embaixador Ricardo Ernesto Lagorio:

Estamos enfrentando um daqueles momentos históricos - o *kairos* - 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 Unidas. 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 fronteiras 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-Pacífico, 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 Eurasiática, a ASEAN ou os BRICS, apenas expressam um tipo diferente de multilateralismo com outros interesses e valores - possivelmente

iliberais - 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

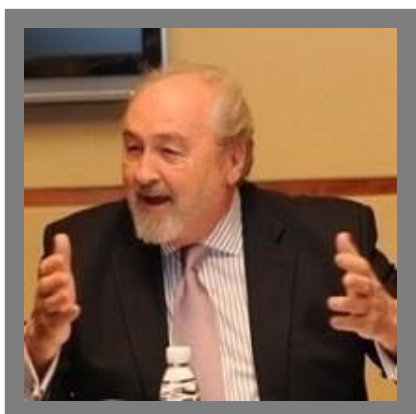
Professora Doutora Ana Covarrubias



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



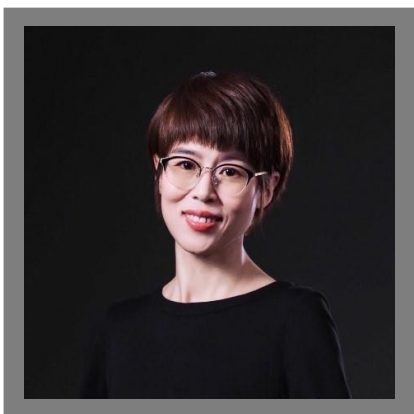
Andrés Serbin é licenciado em Antropologia Social (UNLP), mestre em Psicologia Social (USB), e Doutor em Ciência Política (UCV). Desde 1998, é Presidente Executivo da *Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales* (CRIES). É também Co-Presidente da Seção Ásia e Américas, Latin American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



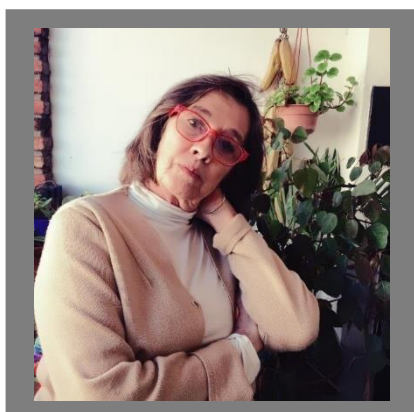
Luis Fernandes é o atual Diretor do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da PUC-Rio, e também professor da UFRJ. Sua atividade de pesquisa concentra-se em temas de Economia Política das Relações Internacionais; com destaque para os Desafios da Inovação e do Desenvolvimento na Era do Conhecimento 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 Prêmio 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 Prêmio Elizabeth Meehan por melhor artigo publicado na *Government and Opposition* em 2019.