

2022

Multilateralismo e Multipolaridade

Autores | Authors

GELSON FONSECA JUNIOR
ANTONIO DE AGUIAR PATRIOTA
CARLOS MILANI
LIA VALLS PEREIRA

Multilateralism
and Multipolarity

NÚCLEO
MULTILATERALISMO

MULTILATERALISM PROGRAM

 POLICY
PAPERS

CEBRI 
POLICY
PAPERS

“

O multilateralismo representa o único método organizador da cooperação internacional que conta com adesão universal, sendo de grande importância para países de menor poder no cenário internacional. Não seria exagero afirmar que seu enfraquecimento representará um retrocesso civilizacional, dado que foi o método elegido após a Segunda Guerra Mundial que, em alguma medida, cumpriu com seu objetivo. A partir dessa perspectiva, um sistema internacional incapaz de preservar as conquistas essenciais do multilateralismo, corre o risco de degenerar em um retorno a práticas unilaterais sem lastro no direito internacional, baseadas em supremacia militar, econômica ou tecnológica. Num cenário em que as relações econômicas constituem uma rede de maior interdependência entre os países, tal retrocesso será prejudicial à promoção da cooperação em todas as áreas e impactará de forma particularmente negativa os países que não detêm supremacia tecnológica, econômica ou militar.

”

Multilateralism represents the only organizing method for international cooperation that has universal adherence, and it is of special importance to countries with less power in the international arena. It would not be an exaggeration to affirm that weakening multilateralism will represent a civilizational step backwards. From this perspective, an international system incapable of preserving the essential achievements of multilateralism runs the risk of degenerating into a free-for-all of unilateral practices without a basis in international law, that reflect military, economic or technological supremacy. Such a regression will harm the promotion of cooperation in all areas, and will have a particularly negative impact on countries that do not possess technological, economic, or military supremacy.

NÚCLEO MULTILATERALISMO CEBRI

O NÚCLEO TRATA DO FUTURO DO MULTILATERALISMO NA NOVA ORDEM INTERNACIONAL E DAS RECONFIGURAÇÕES DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO NO MUNDO, INTENSIFICADAS PELOS CENÁRIOS DE COMPETIÇÃO E REGULAÇÃO.

CEBRI MULTILATERALISM PROGRAM

THE PROGRAM FOCUSES ON THE FUTURE OF MULTILATERALISM IN THE NEW WORLD ORDER AND THE RECONFIGURATIONS OF POLITICAL AND ECONOMIC POWER IN THE WORLD, WHICH ARE INTENSIFIED BY COMPETITION AND REGULATION SCENARIOS.

Especialistas | Experts

GELSON FONSECA JUNIOR

Conselheiro do CEBRI e Diretor do Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD) da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG)

| Trustee at CEBRI and Director of the Center for History and Diplomatic Documentation (CHDD) of the Alexandre de Gusmão Foundation (FUNAG)

ANTONIO DE AGUIAR PATRIOTA

Conselheiro do CEBRI, Embaixador do Brasil no Egito e Ministro das Relações Exteriores (2011-2013)

| Trustee at CEBRI and Brazil's Ambassador to Egypt and Minister of Foreign Affairs of Brazil (2011-2013)

CARLOS MILANI

Senior Fellow do CEBRI e Vice-Diretor do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ)

| Senior Fellow at CEBRI and Deputy Director of the Institute of Social and Political Studies at the Rio de Janeiro State University (IESP-UERJ)

LIA VALLS PEREIRA

Senior Fellow do CEBRI e Professora Adjunta da Faculdade de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

| Senior Fellow at CEBRI and Adjunct Professor at the School of Economic Sciences at the Rio de Janeiro State University (UERJ)

2022

NÚCLEO
MULTILATERALISMO
MULTILATERALISM PROGRAM

AS OPINIÕES E MANIFESTAÇÕES EXPRESSAS NESTE POLICY PAPER REPRESENTAM EXCLUSIVAMENTE AS OPINIÕES DOS SEUS AUTORES E NÃO, NECESSARIAMENTE, A POSIÇÃO INSTITUCIONAL DO CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (CEBRI), DOS SEUS INTEGRANTES OU DOS SEUS APOIADORES.

THE OPINIONS AND STATEMENTS EXPRESSED IN THIS POLICY PAPER ARE THOSE OF THE CONTRIBUTING AUTHORS ALONE AND DO NOT NECESSARILY REFLECT THE VIEWS AND POSITIONS OF THE BRAZILIAN CENTER FOR INTERNATIONAL RELATIONS (CEBRI), ITS MEMBERS OR ITS SUPPORTERS.

SUMÁRIO | TABLE OF CONTENTS

PREÂMBULO	3
DESAFIOS	11
PROPOSIÇÕES	20
CONCLUSÃO	25
REFERÊNCIAS	29
FOREWORD	31
CHALLENGES	39
RECOMMENDATIONS	47
CONCLUSION	52
REFERENCES	56

Multilateralismo e Multipolaridade

PREÂMBULO

A tarefa analítica e propositiva do núcleo multilateralismo do CEBRI em 2022 tem como ponto de partida a coleção de ensaios coordenados por Anna Jaguaribe, com lucidez e clareza intelectual, publicados, em 2021, sob o título *Realinhamentos Políticos e Econômicos Globais*. Os quatro textos reunidos no compêndio abordam temas que permanecem atuais, como a disputa hegemônica entre Estados Unidos (EUA) e China, a incerteza sobre os rumos do sistema multilateral de comércio, as mudanças climáticas e a centralidade do “antropoceno” como conceito e diagnóstico na reconfiguração da ordem internacional. Caberia ter presente igualmente os desafios associados à inovação tecnológica e a emergência de políticas antidemocráticas tanto no Norte como no Sul.

Ao mesmo tempo, circunstâncias que não eram previsíveis, decorrentes da invasão da Ucrânia pela Rússia, em fevereiro de 2022, justificam um novo olhar sobre o estado do multilateralismo em um contexto de aprofundamento de desconfiança entre atores centrais no sistema e o acúmulo de desafios na promoção da cooperação internacional para a paz e o desenvolvimento sustentável, levados devidamente em consideração os efeitos perversos das mudanças climáticas e da pandemia da COVID-19.

A um ano da Cúpula sobre o Futuro, proposta pelo Secretário-Geral da ONU para setembro de 2023, o núcleo terá presente o documento por ele circulado “Our Common Agenda”, com vistas à articulação de reações e ideias complementares. A designação de

Ilona Szabó, conselheira do CEBRI, como membro do grupo de *advisors* do Secretário Geral das Nações Unidas (SGNU), permite o desenvolvimento de um intercâmbio informado a respeito dos preparativos da cúpula.

Os três pilares das Nações Unidas, a saber – paz e segurança internacionais, desenvolvimento sustentável e promoção dos direitos humanos –, proporcionam um recorte natural para a identificação de desafios e de proposições no sistema multilateral. Observa-se que esses temas estão relacionados com questões relativas às regulações e conflitos na área de comércio e economia internacional, assim como ao estado das negociações sobre temas na área ambiental. Serão objeto de análise o estado das negociações na Organização Mundial de Comércio, das negociações na Conferência das Partes (COP, na sigla em inglês) e os avanços da Agenda 2030.

O sistema multilateral no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) tal como configurado após a Segunda Guerra Mundial se mantém relativamente inalterado, após 75 anos de existência. Com 193 estados membros e dois estados observadores, a ONU continua a representar a plataforma diplomática universal, por excelência, para a promoção da cooperação internacional em todas as esferas em que ela se faz necessária. Longevidade, contudo, não significa relevância e/ou eficiência para garantir a preservação do sistema multilateral. Se é verdade que, ao longo de sete décadas a organização sobreviveu a períodos de crise e redefinições geopolíticas sem sofrer o destino da Liga das Nações, a gravidade da crise atual não deve ser subestimada, e sua especificidade precisa ser adequadamente sopesada.

Antes de a guerra na Ucrânia dominar as manchetes, o Secretário-Geral António Guterres já falava em ameaça de colapso (*breakdown*) do multilateralismo, em função dos desafios impostos pela maior pandemia em cem anos e de quatro fatores potencialmente “apocalípticos”: o aprofundamento das tensões entre as principais potências militares; o aquecimento global; a crescente desigualdade entre as nações e no interior delas; a dimensão nefasta do avanço tecnológico, com o uso de novas tecnologias para cometer crimes, incitar o ódio, falsificar informações, oprimir e explorar pessoas, e invadir suas privacidades.

No início de 2022, não obstante, era possível observar alguns desenvolvimentos positivos. A vacinação avançava na maioria dos países, embora em compasso mais lento na África. Os cinco membros permanentes assumiram sua “responsabilidade primordial” em evitar conflito entre potências nucleares, mediante declaração conjunta no Conselho de Segurança. Ampliava-se o debate sobre as inequidades da globalização. O comparecimento de 90 chefes de Estado à COP 26, em Glasgow, ao final de 2021, demonstrava a prioridade que o tema do aquecimento global adquirira. Grupo de trabalho sobre segurança cibernética recebeu mandato consensual da Assembleia Geral da ONU para avançar no mapeamento de áreas passíveis de cooperação.

Ainda assim, a guerra na Ucrânia introduziu agravante significativo em um cenário já problemático. A violação dos dispositivos da Carta sobre a inadmissibilidade do uso unilateral da força em desrespeito à integridade territorial e soberania de um estado membro não é fato corriqueiro, embora tampouco chegue a ser inusitado. Quando o perpetrador da transgressão é um membro permanente do Conselho de Segurança (CSNU) a credibilidade

do sistema, em sua esfera central de promoção da paz, fica particularmente exposta.

A resposta à agressão russa não tardou a se expressar pela via do recurso à resolução Unidos para a Paz, que faculta à Assembleia Geral o tratamento de questão obstaculizada pelo veto no CSNU. Dois terços dos membros da organização condenou a invasão, em atitude que pode ser interpretada como reafirmação, por ampla maioria, de compromisso com cláusulas basilares do multilateralismo. O fato de os EUA e demais países ocidentais terem subscrito esse compromisso, de forma inequívoca, representa uma manifestação importante - que contrasta com a tolerância manifestada, em passado recente, em face ao recurso unilateral à força, no Oriente Médio.

Por outro lado, a proposta de suspensão da Rússia do Conselho de Direitos Humanos dividiu os estados membros, alcançando apenas 93 votos afirmativos. Nenhuma das principais democracias do mundo em desenvolvimento apoiou a medida, não havendo precedente de suspensões anteriores em situações comparáveis. Sanções excepcionais foram adotadas pelos países ocidentais contra a Rússia em matéria de finanças, comércio, além da participação em reuniões internacionais. Na sua grande maioria os países não ocidentais se abstiveram de acompanhar esse movimento coercitivo. Não obstante, os efeitos dessas sanções, sobretudo em termos de segurança alimentar e energética, contaminaram toda a economia mundial, penalizando de forma especialmente aguda os importadores líquidos de alimentos na África.

Estados Unidos, Canadá e países europeus se ausentaram da reunião de ministros de finanças do G20, quando a Rús-

sia tomou a palavra, durante reunião de primavera do Banco Mundial-FMI, em Washington. Na OMC os países ocidentais ameaçam deixar de estender à Rússia o tratamento de nação mais favorecida. Em outras regiões do mundo as reações à crise na Ucrânia tenderam a envolver condenação à invasão militar, sem adesão às sanções econômicas ou a outros boicotes. Chamou atenção, contudo, o fato de Índia e África do Sul não se haverem associado sequer à condenação da invasão. A participação de ambos, bem como a do Brasil, em recente reunião de Chanceleres do BRICS, convocada pela China, ilustra a complexidade das relações internacionais contemporâneas em contexto geopolítico descrito por António Guterres como um mundo de “multipolaridade multidimensional”.

O Brasil participa de seu 11º mandato como membro eleito do Conselho de Segurança, e está igualmente presente na Comissão da Construção da Paz e no Conselho de Direitos Humanos. Sem histórico de ação unilateral em violação à Carta, a diplomacia brasileira mantém postura de condenação não seletiva de intervenções militares, preservando padrão de comportamento coerente em matéria sensível. Por outro lado, a economia brasileira não está imune aos efeitos diretos e indiretos da crise ucraniana, como a inflação e a interrupção em cadeias de suprimento e também como importador líquido de fertilizantes da Rússia e Belarus. No campo ambiental, existe o risco de que a guerra na Ucrânia leve a retrocessos em transições para energias renováveis e limpas. Caso a guerra persista até novembro, a COP 27 – a realizar-se em Sharm el Sheikh, no Egito –, poderá ser palco de atritos políticos que dificultarão ainda mais os avanços em direção à sustentabilidade.

Caracterizar a configuração geopolítica contemporânea como multipolar pode representar não apenas uma opção analítica, mas também uma escolha política, que desqualifica a redução do cenário em formação a uma bipolaridade abrangente. A multipolaridade pode ser vista como multidimensional na medida em que a influência global de cunho militar, econômico ou diplomático, depende de dinâmicas geopolíticas próprias em que os principais atores não são apenas Washington e Pequim. Como membro do G20 e país com presença diplomática global, é possível sustentar que o Brasil, sem pretender se apresentar como potência militar, possui influência em pelo menos dois tabuleiros – o econômico e o diplomático – dessa multipolaridade.

Ao mesmo tempo, a singularidade da importância militar, econômica e política dos EUA e da China no mundo atual torna seu relacionamento bilateral decisivo para a evolução do contexto internacional. Tendo em vista que esse relacionamento poderá evoluir de forma mais ou menos cooperativa, e até mesmo degenerar em hostilidade aberta, é de interesse da maioria da comunidade internacional evitar os cenários mais destrutivos e somar esforços para a preservação do multilateralismo como terreno de acomodação, ainda que parcial, de agendas competitivas ou conflitivas. Livro recém publicado pelo ex-primeiro ministro da Austrália Kevin Rudd (raro exemplo de personalidade política da esfera anglo-saxã fluente em mandarim) intitulado *The Avoidable War* considera essencial um esforço concentrado pela preservação da paz ao longo da década de 2020. De seu ponto de vista, ganhar tempo poderá permitir o surgimento de condições mais favoráveis para a superação da dinâmica de confrontação crescente entre Washington e Pequim a que hoje assistimos.

A União Europeia (UE), com sua considerável força econômica, terá papel central no contexto acima descrito. Após o Brexit, a tradição jurídica comum da Europa continental e América Latina (*Roman Law*) e o engajamento europeu com o multilateralismo tornam a UE uma aliada potencial em esforço de preservação dos entendimentos centrais da ordem internacional vigente. Como afirma Josep Borell, responsável pela política externa europeia, a Europa deseja manter relações construtivas com o resto do mundo sem agenda hegemônica. No seu entendimento, o desafio que se apresenta aos defensores do multilateralismo é o de preservar o que funciona, rejeitar o obsoleto e renovar o sistema onde necessário.

Apesar das parcerias estratégicas com China e Rússia, o Brasil não poderá deixar de se posicionar com clareza contra o uso unilateral da força, nas instâncias multilaterais apropriadas. Por outro lado, como raro exemplo de país que detém amplo superávit comercial com a China, inexistem motivos para antagonizarmos Pequim em áreas de interesse comum, nem razões para investir na preservação de um *status quo* geopolítico específico. A retórica da OTAN, segundo a qual a China representa ameaça à *rules based international order* não encontra respaldo fora de um círculo internacional restrito. Alguns países que hoje repudiam o unilateralismo, já o praticaram em várias esferas – da intervenção militar até a aplicação de sanções com efeito extraterritorial. Para países sem inclinação unilateralista, a defesa da democratização das relações internacionais, com base em um humanismo inclusivo, poderá se erigir contra plataformas excludentes e irreconciliáveis com um multilateralismo robusto.

Embora por preceito constitucional o Brasil esteja constringido a investir na integração latino-americana, os retrocessos nesse âmbito são inegáveis e requerem uma reflexão sobre como garantir a sustentabilidade de esforços futuros. Por outro lado, e em contraste com as visões mais pessimistas sobre a realidade regional, certas características da América Latina e do Brasil, em particular, se prestam a um exercício de revalorização à luz de um quadro de tensões securitárias e em face da ameaça de fragmentação das relações comerciais e econômicas. A América Latina e Caribe constituiu-se a primeira zona desnuclearizada do mundo. A região é autossuficiente em alimento e energia, com abundantes recursos hídricos e minerais. Em termos comparativos, a região se encontra em relativa paz e pode se permitir encarar eventual fragmentação em condições melhores que outras partes do mundo. Tirar proveito dessas condições relativamente propícias será tarefa a exigir liderança, imaginação e aperfeiçoamento institucional e democrático.

Por fim, a Guerra na Ucrânia deixou mais clara a situação de crise que caracteriza o sistema multilateral nos últimos anos. A paralisação do Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC e as dificuldades de negociações da Rodada Doha ilustram esse cenário de crise do multilateralismo. Além disso, a ineficiência em enfrentar certos problemas, como aqueles relacionados às mudanças climáticas, também é exemplo dessa conjuntura de crise. Dado esse contexto, a próxima seção elenca desafios a serem enfrentados pelo Brasil relacionados à temática do multilateralismo.

DESAFIOS

O multilateralismo representa o único método organizador da cooperação internacional que conta com adesão universal, sendo de grande importância para países de menor poder no cenário internacional. Não seria exagero afirmar que seu enfraquecimento representará um retrocesso civilizacional, dado que foi o método elegido após a Segunda Guerra Mundial que, em alguma medida, cumpriu com seu objetivo. A partir dessa perspectiva, um sistema internacional incapaz de preservar as conquistas essenciais do multilateralismo, corre o risco de degenerar em um retorno a práticas unilaterais sem lastro no direito internacional, baseadas em supremacia militar, econômica ou tecnológica. Num cenário em que as relações econômicas constituem uma rede de maior interdependência entre os países, tal retrocesso será prejudicial à promoção da cooperação em todas as áreas e impactará de forma particularmente negativa os países que não detêm supremacia tecnológica, econômica ou militar.

Com base na distinção, mencionada no preâmbulo, entre os três pilares da ação multilateral nas Nações Unidas (paz e segurança, desenvolvimento sustentável, direitos humanos) é proposta a divisão dos desafios em quatro grupos – com o acréscimo de um olhar sobre o sistema multilateral de comércio aos três capítulos onusianos.

a) Paz e segurança internacional

Ao celebrar 200 anos de independência, o Brasil vive, há mais de 150, sem conflito armado com qualquer vizinho – cabendo ter em mente que apenas Rússia e China possuem maior número de fronteiras terrestres. Com a entrada em vigor do Tratado de Tlatelolco, há 20 anos, passamos a integrar zona desnuclearizada na América Latina e Caribe. A América do Sul adotou status de zona livre de armas de destruição em massa. O Brasil jamais violou algum preceito básico da Carta da ONU em matéria de preservação da paz e, juntamente com o Japão, é um dos dois países com mais longa experiência no Conselho de Segurança como membro eleito. Primeiro país a assinar o Tratado sobre Proibição de Armas Nucleares, que entrou em vigor em 2021, o Brasil possui tradição de participação ativa na Conferência do Desarmamento e na Primeira Comissão da Assembleia Geral. Trata-se de um currículo respeitável que poderá se traduzir em liderança diplomática para a promoção de iniciativas capazes de aperfeiçoar o multilateralismo, em pilar central da Carta da ONU.

Um perfil atuante e participativo do Brasil nessa esfera não conta, contudo, com apoio consensual da classe política ou dos meios acadêmicos especializados do país. A postulação a um assento permanente em eventual expansão do Conselho de Segurança, que é mantida por sucessivas administrações desde os anos 90, esbarra frequentemente em atitudes de ceticismo quanto à contribuição que o Brasil é capaz de aportar. O atual contexto geopolítico em mutação, com aumento de tensões entre as principais potências militares, poderá favorecer a disseminação de uma consciência mais ampla entre formadores de opinião, de que o Brasil é um vetor de paz e possui a experiência

multilateral necessária para traduzir sua vantagem comparativa nesse terreno em ganhos diplomáticos e políticos, com potencial impacto positivo sobre todas as agendas.

b) Desenvolvimento Sustentável

Como sede da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992 e da Rio+20, em 2012, as impressões digitais da diplomacia brasileira estão presentes na negociação de instrumentos internacionais que hoje pautam os debates sobre mudança do clima – biodiversidade e desertificação – e também na formulação do próprio conceito de desenvolvimento sustentável. Segundo o ex-SGNU Ban Ki Moon, a definição do novo consenso que incorpora as variáveis ambiental e social na caracterização do desenvolvimento, antes encarado predominantemente pelo prisma econômico, foi em boa medida viabilizado graças ao engajamento brasileiro. A questão da sustentabilidade da maior floresta tropical do mundo afeta, contudo, a percepção internacional sobre o grau do compromisso brasileiro com uma agenda que adquire prioridade cada vez maior para governos, sociedade civil e mídia.

A Agenda 2030 sobre Desenvolvimento Sustentável, com seus 17 Objetivos (ODS), e o Acordo de Paris sobre Clima (ambos de 2015) representam uma conquista relevante do sistema multilateral na formulação de respostas a circunstâncias novas, inimagináveis quando a Carta de São Francisco foi concluída, em 1945. O padrão insatisfatório de implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável, já identificável antes da pandemia, se agravou, contudo, nos últimos anos e poderá sofrer novos

atrasos em função da guerra na Ucrânia. Uma globalização concentradora de renda criou distorções denunciadas por estudo da OXFAM, que vão na contramão do objetivo número 10, sobre redução da desigualdade. Outros objetivos sociais, na promoção da igualdade de gênero ou de progressos em educação tampouco prosperam. Uma nova onda de insegurança alimentar afeta o combate à fome, enquanto o impacto da guerra na Ucrânia sobre o mercado internacional de energia corre o risco de interromper ou reverter estratégias de transição para energias mais limpas.

Em praticamente todos os campos, pandemia e guerra dificultam a promoção de avanços em direção à sustentabilidade. Com matriz energética comparativamente limpa e legislação ambiciosa na esfera ambiental, o Brasil teria condições de fazer uma contribuição importante e se posicionar como um líder na retomada de uma implementação acelerada dos ODS e um dos articuladores de moldura multilateral ambiental – à altura das exigências apontadas pela comunidade científica na matéria, e em sintonia com um sentido de responsabilidade intergeracional ao qual faz apelo o SGNU Guterres.

c) Direitos Humanos

A criação do Conselho de Direitos Humanos (CDH) e o estabelecimento de mecanismo de revisão periódica universal (RPU) do desempenho de todos os estados membros da ONU no tema, representam avanço no tratamento multilateral da proteção e promoção de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Como um país frequentemente eleito para o CDH, o Brasil acumula experiência e influência na abordagem de uma

agenda por vezes vista com desconfiança, por países em desenvolvimento, em função de pesos e medidas sujeitos a oscilação e considerações de ordem política. Entre as iniciativas originais apresentadas pelo Brasil nas últimas décadas, vale recordar as que versaram sobre a incompatibilidade entre racismo e democracia e sobre o direito à privacidade na era digital.

Sem minimizar o desafio doméstico na promoção e proteção de direitos, em face de violações e inequidades apontadas nas revisões periódicas do Brasil, o tópico merece uma atenção especial no contexto de um cenário internacional marcado por novas fissuras, em que sobressai a suspensão da Federação da Rússia do CDH por um número de votos relativamente baixo, representando menos da metade dos estados membros da ONU (93). Esse desenvolvimento se soma às tensões entre os EUA e China que já vinham se acumulando, ante acusações de violações sistemáticas dos direitos da minoria islâmica Uigur, no Sinkiang, e repressão política em Hong Kong. Reações veementes de Pequim contra a morte e destruição resultante de intervenções militares norte-americanas no mundo islâmico exacerbam a dificuldade de diálogo entre os dois países nesse plano.

Ao apresentar a competição entre democracia e autocracia como o embate fundamental de nossa era, a administração Biden parece desconsiderar o fato de que autocracias fazem parte do panorama internacional desde o surgimento da ONU – e que algumas delas são aliadas dos EUA. Fato novo, por outro lado, seriam as pressões antidemocráticas observadas até mesmo em democracias que pareciam consolidadas, bastando recordar o episódio de 6 de janeiro de 2020 quando o Capitólio em Washington foi vandalizado.

Interessante registrar, ao mesmo tempo, que enquanto regimes de cunho mais autoritário se posicionam a favor da democratização das relações internacionais (vide declaração conjunta russo-chinesa de fevereiro último) as democracias ocidentais são menos propensas a assumir essa bandeira. Paradoxo adicional é o fato de a China estar entre os mais obstinados opositores de uma reforma do CSNU com novos membros permanentes, em contradição com seu declarado objetivo de democratizar os processos decisórios multilaterais. Esse emaranhado de contradições não favorece um debate racional e equilibrado sobre direitos humanos. Não obstante, há um território de coordenação a ser explorado pelas grandes democracias do mundo em desenvolvimento, como Brasil, Índia, África do Sul, favoráveis à democratização das relações internacionais e desinclinadas a excluir estados membros do CDH com base em critérios seletivos.

d) Sistema Internacional de Comércio

A Diretora-Geral da OMC, Ngozi Okonjo-Iweala, em almoço no dia 11 de maio último com o grupo Leaders pour la Paix, em Genebra, manifestou confiança na capacidade do sistema multilateral de comércio avançar em alguns temas periféricos como pesca, na Conferência Ministerial, e continuar a favorecer a produção de vacinas a partir da flexibilização de obrigações relativas a direitos de propriedade intelectual no setor farmacêutico. Não minimizou, contudo, as dificuldades enfrentadas em redinamizar a organização, ante as profundas divergências que hoje opõem o campo ocidental a China e Rússia. Tampouco deixou de lamentar a impossibilidade de funcionamento adequado do sistema de solução de controvérsias, em função do obstrucionismo que im-

pede o preenchimento de vagas no órgão de apelação – imputado tanto aos governos Trump como Biden.

Em resposta à pergunta que lhe foi dirigida sobre a regra do consenso, a DG deu igual importância a dois argumentos: por um lado, a regra do consenso permite que até mesmo as partes contratantes de menor expressão comercial se façam ouvir e se sintam engajadas no sistema; por outro, a exigência de consenso pode paralisar a OMC, contribuindo para que nações persigam seus objetivos alhures ou entre grupos que comungam das mesmas ideias. Artigo de Lia Valls Pereira sobre os rumos do sistema multilateral de comércio, no contexto do programa de pesquisa sobre multilateralismo do CEBRI, apontou para uma série de incertezas que constituem, em parte, uma reação à emergência da China como potência econômica, mas decorrem também de reações nacionalistas contra uma globalização geradora de ganhadores e perdedores – e que passou a ser rejeitada por parte do eleitorado dos países desenvolvidos. Os cenários alternativos por ela assinalados retêm interesse analítico: a fragmentação total ou a fragmentação seletiva.

A esse respeito cabe citar o historiador Adam Tooze, em entrevista à margem do Fórum Econômico Mundial, reunido no mês de maio, em Davos. No seu entender, o tipo de fragmentação mais provável não será em torno de blocos rígidos regionais com alinhamento comercial, financeiro e tecnológico. Ele imagina uma série de redes, que poderão envolver países de diferentes regiões, em torno de entendimentos diferenciados nesses e outros campos. Em outras palavras, um tipo de fragmentação seletiva de geometria variável, que não chegará a dividir o mundo, como ocorreu durante a Guerra Fria. Seja como for, não é difícil

observar que algumas regiões e países apresentam vulnerabilidades mais pronunciadas ante cenários de retração do comércio internacional, com ou sem fragmentação regulatória.

Os importadores líquidos de alimentos, energia e outras matérias primas estarão em situação particularmente difícil. Países e regiões autossuficientes em insumos estratégicos estarão mais bem posicionados para enfrentar tais cenários. O Brasil e seu entorno se situa no segundo campo e tem ante si um ambiente fértil para o investimento em integração regional. A retomada de um processo de integração sul-americana – que se justificaria plenamente mesmo com um sistema multilateral operacional –, em um mundo fragmentado tenderá a adquirir contornos de estratégia para a sobrevivência. Sem desistir do sistema multilateral, uma atenção renovada ao potencial regional passa a se justificar não só como finalidade em si mesma – ditada pela Constituição de 1988 – mas também como resposta às circunstâncias que estão a impedir o funcionamento satisfatório do sistema multilateral de comércio.

Por fim, cabe mencionar o papel fundamental que a interação econômica e o intercâmbio comercial entre os países desempenham para possibilitar o desenvolvimento sustentável mencionado anteriormente. O financiamento para as medidas de mitigação e adaptação, necessárias para viabilizar a vida humana no planeta nos próximos anos, depende do comércio internacional, e de regras estabelecidas para facilitar trocas e possibilitar crescimento econômico. Nesse sentido, reformas no sistema internacional de comércio, com o objetivo de ampliar trocas internacionais sob regras multilateralmente acordadas, serão fundamentais para viabilizar metas ambientais e de desenvol-

vimento, não apenas para o Brasil, mas para todos os países. As relações econômicas e comerciais entre os países influenciam e são influenciadas pelas questões de segurança internacional, desenvolvimento sustentável e direitos humanos. Sob essa perspectiva, a análise proposta será a de examinar essa inter-relação no contexto da crise do sistema multilateral.

PROPOSIÇÕES

Elencar recomendações práticas, em ambiente de crise do multilateralismo em suas principais áreas de atuação, representa um duplo desafio: para o Brasil importa contribuir para fortalecer o sistema em suas diferentes vertentes; mas ante as incertezas do mundo atual importa também imaginar estratégias capazes de minimizar danos, caso persistam ou se agravem as rivalidades e desentendimentos que militam contra a cooperação nos foros multilaterais.

1. O tratado sobre Proibição de Armas Nucleares foi negociado com ativo envolvimento do Brasil, primeiro país a assiná-lo em 2017. O tratado entrou em vigor, em 2021, quando obteve a 50ª ratificação. O Brasil, no entanto, ainda não o ratificou. Desde a crise dos mísseis cubanos não se falava em ameaça de conflito nuclear, tema que resurgiu com a guerra na Ucrânia. Uma campanha em favor da ratificação pelo Brasil e demais países que integram zonas desnuclearizadas, a começar por integrantes do tratado de Tlatelolco, representaria uma iniciativa capaz de refletir um firme compromisso com o multilateralismo na esfera do desarmamento, ainda que não se possa entreter ilusões quanto à consecução dos objetivos do tratado no futuro previsível.
 2. Quando a pandemia começou a ceifar vidas em 2020, não faltaram vozes bem-intencionadas a clamar por uma reação do Conselho de Segurança, algumas das quais
-

defensoras da caracterização de crises de saúde pública como ameaça à paz e segurança internacionais. Fenômeno semelhante tem ocorrido em relação à degradação ambiental, cujo impacto sobre a estabilidade em regiões como o Sahel também faz com que surjam defensores da transformação das mudanças climáticas em ameaça à paz. Isso significaria dar ao Conselho de Segurança, órgão composto por apenas 15 membros (cinco dos quais com poder de veto) atribuição não prevista na Carta da ONU sobre temas de interesse universal. Significaria também associar os instrumentos à disposição do CSNU, tanto os não coercitivos como as sanções ou intervenções militares, à promoção da saúde e da proteção ambiental. A confusão entre segurança coletiva e responsabilidade coletiva pode acarretar uma redistribuição de tarefas com implicações graves para o funcionamento do multilateralismo. Evitar que isso ocorra envolverá a elaboração e refinamento de conceitos e sua transformação em iniciativa diplomática, no momento adequado.

3. A administração Biden convocou uma cúpula sobre a democracia, cuja agenda não chegou a tratar da democratização das relações internacionais. Por outro lado, um sistema multilateral mais democrático representa uma reivindicação antiga, presente desde a Agenda para a Paz do ex-Secretário-Geral Boutros-Ghali, de maio de 1992. Em que medida poderia ser introduzida na ONU uma iniciativa orientada a promover processos decisórios crescentemente democráticos no plano internacional, no contexto de elaboração de uma nova agenda para a paz?

4. Após três quartos de século, o sistema ONU revela sinais de paralisia e desgaste, enquanto se multiplicam os desafios – tanto em esferas novas e não previstas na Carta como a ambiental, como em seu foco central que é o da promoção da paz e segurança internacionais. A convocação de uma “Cúpula sobre o Futuro” pelo SGNU António Guterres para setembro de 2023, oferece uma oportunidade para o debate em torno de propostas que ele apresentou no documento Our Common Agenda. Artigo publicado na Folha de São Paulo, em 17 de março de 2022, pelo empresário e intelectual Oded Grajew, defende a ideia da convocação de uma Conferência de Revisão da Carta, com base em seu artigo 109. Terá chegado o momento para um exercício dessa natureza?

5. As negociações climáticas multilaterais não podem desconsiderar a perspectiva da ciência nem excluir representantes da sociedade civil. Um contexto adverso para o aprofundamento da cooperação internacional em torno de objetivos comuns tenderá, contudo, a reduzir o nível de ambição da COP 27, em novembro próximo, no Egito. Nada indica que as tensões geopolíticas decorrentes da guerra na Ucrânia diminuirão até lá. O desafio que se impõe a governos, sociedade civil e meio acadêmico é o de transformar crise em oportunidade, e fazer dos desafios ambientais que afetam indiscriminadamente países do norte e do sul, elemento de aproximação em torno de uma agenda vital para a humanidade como um todo.

6. Como reconciliar o enfrentamento de desafios domésticos no Brasil em matéria da proteção e promoção dos direitos

humanos, com uma agenda propositiva em âmbito multilateral? No passado, a ex-Alta Comissária para Direitos Humanos Mary Robinson terá observado que o Brasil foi um dos países que melhor se preparou para a Conferência de Durban, em 2001, contra o Racismo, a Discriminação Racial, Xenofobia e outras formas de Intolerância. Passadas mais de duas décadas, um reexame daquele processo preparatório poderia contribuir para retomarmos, com um olhar crítico, uma pauta de importância inquestionável para o Brasil e o mundo.

7. O multilateralismo na Organização Mundial do Comércio é definido a partir do seu Pilar Negociador, que pressupõe acordos através de consenso, regras a serem praticadas por todos os membros da instituição, com o reconhecimento do Tratamento Especial e Diferenciado para países em desenvolvimento. Com 164 países membros com interesses nem sempre coincidentes em termos de prioridades e diretrizes a serem adotadas, as dificuldades para a formação de consenso têm levado a propostas de acordos plurilaterais, como o de facilitação de investimentos. No entanto, a concepção desses acordos é questionada por alguns países, como contrária ao princípio multilateral e com caráter excludente. O Brasil participa de negociações de caráter plurilateral, que têm apoio do setor empresarial. Interessa indagar se para o comércio, a existência de acordos plurilaterais é um fator que contribui para um sistema menos inclusivo na OMC.
8. Os contenciosos entre Estados Unidos e China, a pandemia da COVID-19 e a guerra da Ucrânia são apontados

como fatores de “desglobalização”. Nesse cenário, o papel dos acordos regionais cresceria e regras multilaterais estariam restritas a “*global commons*”, como mudança climática e, não necessariamente na OMC. Esse cenário, porém, não exclui a possibilidade de que o comércio continuará a vigorar entre os grandes eixos. O imaginável mundo totalmente fragmentado não virá apenas por motivações de comércio. Temas como subsídios, mecanismos de proteção na área climática, transferência tecnológica continuarão sendo foco de possíveis tensões entre os países. O objetivo é analisar a “desglobalização” através de indicadores econômicos de comércio e seus reflexos na geopolítica do comércio mundial e suas regulações.

9. Outro tema a ser analisado a partir do mapeamento acima descrito é a relação entre a multipolaridade e a geração de forças centrífugas ou centrípetas para as regiões do Sul. Segundo Garzón, para a América do Sul, a multipolaridade não contribui para a consolidação do espaço regional. Tema não consensual, mas motiva a análise da questão regional sul-americana no atual contexto mundial. Nesse contexto, o multilateralismo é especialmente relevante para a região.

CONCLUSÃO

Tendo em mente os desafios apresentados ao longo deste documento, assume prioridade, para o Brasil, velar pela preservação do multilateralismo como plataforma universal para a cooperação baseada no respeito ao direito internacional. A transição para um novo tipo de configuração geopolítica poderá evoluir, nos próximos anos, em direções mais ou menos favoráveis à preservação e fortalecimento do sistema multilateral tal como consolidado ao longo das sete últimas décadas. Segundo o secretário-geral da ONU, António Guterres, não devemos minimizar o risco de um enfraquecimento progressivo da cooperação internacional caso venha a se instaurar uma nova bipolaridade. Desta feita, a fragmentação do mundo em blocos que não dialogam ou cooperam entre si, poderia adquirir contornos mais desestabilizadores do que os da Guerra Fria. A amplitude e densidade de relações econômicas entre China e EUA não é garantia de que a “grande fratura”, a que se refere Guterres, será evitada. Por outro lado, os desafios que se impõem à comunidade internacional como um todo, nas esferas ambiental e de saúde pública por exemplo, poderão moderar impulsos unilaterais e favorecer a cooperação.

Uma configuração geopolítica de cunho multipolar, em contrapartida, tenderá a orientar o sistema internacional em sentido mais favorável ao multilateralismo. Uma configuração desse tipo não será possível, contudo, sem um esforço deliberado e sustentado por parte de atores com peso econômico e influência diplomática, possuidores ou não de capacidade militar significativa.

De forma mais ampla, sobressai, nesse contexto, a responsabilidade de países – grandes e pequenos – que valorizam a moldura proporcionada pela Carta da ONU. A maior parte do mundo em desenvolvimento e da Europa se situa nesse campo. Uma estratégia promotora da multipolaridade não é incompatível com a construção de polos regionais coesos. A articulação entre os países da América do Sul, e destes com os demais integrantes da América Latina e Caribe deve ser vista, pelo contrário, como desejável e positiva nesse contexto. A multipolaridade se transformará em miragem, no entanto, se exercícios de integração regional – como o da União Europeia – sofrerem retrocessos, com seus integrantes dividindo-se entre apoiadores de uma ou outra potência principal. Atores ciosos de sua autonomia e independência, de todas as regiões, poderão desempenhar papel decisivo, individualmente ou em grupos.

O desafio que se coloca para a Cúpula do Futuro, convocada para 2023, é o de preservar elementos essenciais do sistema, identificar o que não funciona e apontar caminhos para as reformas necessárias. Não se deveria excluir, de antemão, a hipótese de convocação de uma conferência de revisão da Carta da ONU, conforme o artigo 109, ainda que neste momento isso pareça irrealista. Como se sabe, algumas reformas que estariam maduras para se materializar, como a da expansão do Conselho de Segurança, envolverão necessariamente um processo de emenda à Carta. Milita a favor de algum tipo de revisão da Carta, também, a relevância que adquire no mundo atual toda a pauta ambiental, ausente das preocupações dos negociadores da Carta de São Francisco em 1945. A proposta de inclusão de um capítulo ambiental em uma Carta revisada poderia eventualmente sensibilizar segmentos não governamentais, jovens e acadêmicos em um

sentido reformista. Em vista das prováveis resistências, contudo, não se deve subestimar as possibilidades oferecidas por iniciativas modernizadoras e democratizantes que não exigem emenda ou conferência de revisão. A guerra na Ucrânia relançou o debate sobre o veto, por exemplo. Compromissos mais amplos em torno dos bens públicos comuns podem ser assumidos de forma ad hoc, com maior ou menor grau de formalismo jurídico.

Independentemente do rumo que vierem a tomar os debates na Cúpula sobre o Futuro, valeria a pena iniciar um exercício interno, a partir de um ângulo analítico brasileiro, sobre narrativas e conceitos orientadores de uma visão autônoma para o futuro. Mereceriam atenção, por um lado, questões de substância, por outro, as de governança. A título de exemplo, sugere-se a distinção entre segurança coletiva e responsabilidade coletiva, com vistas a delimitar de forma mais precisa o escopo de atuação do Conselho de Segurança na promoção da paz e o de outros órgãos do sistema voltados para a cooperação ambiental e social por exemplo. Em matéria de governança o enfoque da democratização das relações internacionais oferece uma narrativa que se aplica tanto à reforma do Conselho de Segurança como à da seleção de personalidades para dirigir as Instituições Financeiras Internacionais e os cargos de chefia no sistema ONU.

O Brasil está entre um grupo relativamente reduzido de países com condições de propor ideias e dialogar sobre todos os temas da agenda internacional. Possuidor de relações diplomáticas com todos os demais membros da ONU (e seus dois observadores, a Santa Sé e a Palestina) não tem inimigos e acumula considerável experiência em foros multilaterais, inclusive em órgãos de interesse estratégico como o Conselho de Segurança e

a OMC. Trata-se de um dos dez países com maior rede de embaixadas e representações diplomáticas no mundo, cuja capacidade de liderança tem sido demonstrada em diferentes momentos da evolução do sistema multilateral, em particular na Conferência do Rio de 1992 e na Rio+20. O núcleo multilateralismo do CE-BRI se coloca à disposição de um exercício voltado para o pleno aproveitamento do potencial não negligenciável de influência em âmbito multilateral que detém o Brasil, para a promoção de um multilateralismo à altura das exigências do contexto internacional contemporâneo.

REFERÊNCIAS

GARZÓN, JORGE.

Latin American regionalism in a multipolar world. **EUI RSCAS**, 2015/23. Disponível em <http://hdl.handle.net/1814/35417>. Acesso em 11 de julho de 2022.

GRAJEW, ODED.

A quase irrelevância da ONU. **Folha de São Paulo**, 16 de março de 2022. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/opinia0/2022/03/a-quase-irrelevancia-da-onu.shtml>. Acesso em 11 de julho de 2022.

OXFAM.

Inequality kills. Disponível em <https://www.oxfam.org/en/research/inequality-kills>. Acesso em 11 de julho de 2022.

PENNA, CAETANO C. R.; MILANI, CARLOS R. S.; SOARES DE LIMA, MARIA REGINA SOARES DE LIMA; PEREIRA, LIA BAKER VALLS.

Realinhamentos Políticos e Econômicos Globais: Implicações para o Brasil. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais - CEBRI, 2022. Disponível em <https://www.cebri.org/br/doc/260/realinhamentos-politicos-e-economicos-globais-implicacoes-para-o-brasil>. Acesso em 11 de julho de 2022.

RUDD, KEVIN.

The Avoidable War: The Dangers of a Catastrophic Conflict Between the US and Xi Jinping's China. New York: Public Affairs, 2022.

UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL.

Our Common Agenda. New York: United Nations, 2021. Disponível em https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common_Agenda_Report_English.pdf. Acesso em 11 de julho de 2022.

Multilateralism and Multipolarity

FOREWORD

The starting point for the analytical approach to CEBRI's 2022 Multilateralism Program is the collection of essays organized by Anna Jaguaribe, with the intellectual clarity that was her trademark, as published in 2021 under the title "Global Political and Economic Realignments." The four texts gathered therein address current issues, such as the competition for hegemony between the United States (US) and China; the uncertainties associated with the future of the multilateral trading system; and climate change including the centrality of the "Anthropocene" as concept and diagnosis within the dynamics of the contemporary international order. The impact of technological innovation on global affairs and the emergence of anti-democratic policies in both the North and the South were also part of that analysis.

At the same time, circumstances that were not foreseeable in 2021, in particular the invasion of Ukraine by the Russian military, seem to warrant a fresh look at the status of multilateralism, in a context of deepening mistrust between central actors in the system and an accumulation of challenges in promoting international cooperation for peace and sustainable development, in the era of climate change and the COVID-19 pandemic.

One year from the Summit of the Future, proposed by the United Nations Secretary General (UNSG) for September 2023, the Multilateralism Program will be mindful of his proposals in "Our Common Agenda", so as to articulate responses and introduce other ideas. The appointment of Ilona Szabó (a Trustee at

CEBRI) as a member of a UNSG Advisory Board allows for an informed exchange with a knowledgeable player on the preparations for the Summit.

The three thematic pillars of the United Nations (UN) - international peace and security, sustainable development, and the protection and promotion of human rights - provide a natural framework for the identification of challenges and proposals within the multilateral system. In addition to these three pillars, issues concerning regulations and conflicts of interest in trade and the international economy, as well the state of negotiations on environmental themes are deserving of attention, with a focus on negotiations at the World Trade Organization (WTO) and at the Conference of the Parties (COP) of the United Nations Framework Convention on Climate Change.

The multilateral system, as established after World War II through the United Nations, has remained relatively unchanged after 75 years of existence. With 193 Member States and two observer states, the UN continues to represent the universal diplomatic platform par excellence for the promotion of international cooperation in all spheres. Longevity, however, does not mean enduring relevance and/or efficiency. Although the Organization managed to survive situations of paralysis and geopolitical redefinition throughout the past seven decades, without suffering the fate of the League of Nations, the seriousness of the current crisis cannot be underestimated, and its specificity needs to be adequately considered.

Before the war in Ukraine dominated the headlines, Secretary-General António Guterres already warned of the threat of a multilateral “breakdown”. He did so upon considering the worst pandemic in a hundred years and four potentially “apocalyptic” factors: the increasing tensions among the major military powers; global warming; growing inequality among and within nations; and the dark side of technology that incites hatred, falsifies information, invades privacy, and creates more sophisticated and dangerous weaponry.

By early 2022, however, certain positive developments could be observed. Vaccination was progressing in most countries, albeit at a slower pace in Africa. The five permanent members assumed their “primary responsibility” to avoid conflict between nuclear powers in a joint Security Council statement. The debate on the inequities inherent to globalization was broadened. The participation of 90 Heads of State at COP 26 in Glasgow at the end of 2021 demonstrated that global warming has become an international priority. A working group on cybersecurity received a consensus mandate from the UN General Assembly (UNGA) to advance the mapping of areas for cooperation.

Nevertheless, the war in Ukraine further complicated an already problematic scenario. The violation of the Charter’s provisions on the inadmissibility of the unilateral use of force, and the disrespect of a Member State’s territorial integrity and sovereignty are not an everyday occurrence - despite not being unusual either. When the transgression is carried out by a permanent member of the UNSC, the credibility of the system - in its core mandate for the promotion of peace - is particularly undermined.

The response to the Russian aggression was soon expressed through the “Uniting for Peace” resolution, which allows the General Assembly to deal with an issue subject to obstruction by a veto in the UNSC. Two thirds of the members of the Organization condemned the invasion - which can be interpreted as a reaffirmation, by a large majority, of the commitment to basic tenets of multilateralism. The fact that the US and other Western countries have unequivocally subscribed to this commitment is relevant in itself – to the extent that it contrasts with the tolerance demonstrated towards the unilateral use of force in the Middle East in recent years.

On the other hand, the proposal to suspend Russia from the Human Rights Council (HRC) divided the UN members, as it only obtained 93 votes in favor. None of the major democracies of the developing world supported the measure. In fact, there is no precedent for previous suspensions in comparable situations. Western countries adopted exceptional sanctions against Russia concerning finance, trade, and participation in international meetings. By and large, non-Western countries refrained from adopting such coercive measures. Nonetheless, the effects of the sanctions have been widespread, especially in terms of energy and food security, with an impact on the world economy, and particularly negative effects on African net food importers.

During the World Bank-IMF spring meeting in Washington last April, the US, Canada and European countries absented themselves from the G20 finance ministers’ coordination when Russia took the floor. At the WTO, Western contracting parties are threatening to withdraw the application of Most-Favored-Nation treatment to Russia. In other regions of

the world, reactions to the crisis in Ukraine tended to involve condemnation of the military invasion, without adherence to economic sanctions or other boycotts. It is noteworthy, however, that India and South Africa did not join in condemning the invasion at the UNGA. The participation of both, as well as Brazil, in a recent BRICS meeting, convened by China, illustrates the complexity of contemporary international relations, in a geopolitical context described by Antonio Guterres as a world of “multidimensional multipolarity.”

Brazil has assumed its 11th mandate as an elected member of the Security Council, and is also currently part of the Peacebuilding Commission and the Human Rights Council. With no history of unilateral action in violation of the Charter, Brazilian diplomacy maintains a position of non-selective condemnation of military interventions, with a consistent pattern of behavior on such matters. On the other hand, the Brazilian economy is not immune to the direct and indirect effects of the Ukrainian crisis, such as inflation and supply chain disruption - especially since the country is a net importer of fertilizer from Russia and Belarus. On the environmental front, there is a risk that the war in Ukraine will lead to setbacks in transitions to renewable and clean energy. If the war persists until November, the COP 27 - to be held at Sharm el Sheikh in Egypt - may become the stage for political friction that will make progress toward sustainability even more difficult.

To describe the contemporary geopolitical distribution of power as multipolar can represent not only an analytical perspective, but also a political statement, inasmuch as it expresses a rejection of the idea that we are unavoidably marching towards a new

bipolar world order. Multipolarity can be seen as multidimensional to the extent that global influence, whether military, economic or diplomatic, relies on a variety of geopolitical dynamics in which the main actors are not necessarily only Washington and Beijing. As a member of the G20 and a country that has global diplomatic presence, it is possible to argue that Brazil – without claiming to be a major military power – wields international influence in at least the economic and diplomatic dimensions of this multipolarity.

At the same time, the singular military, economic, and political importance of the United States and China in today's world transforms their bilateral relationship in a decisive component of the international context. Whether this relationship evolves in a more or less cooperative way, or degrades into open hostility, it is in the interest of the majority of the international community to prevent the most destructive scenarios and join forces to preserve multilateralism as ground for accommodation of conflicting agendas – even if partially. A recently published book by former Australian Prime Minister Kevin Rudd (a rare case of a political personality from the anglosphere who is fluent in Mandarin), entitled *The Avoidable War*, holds the view that a concentrated effort for the preservation of peace throughout the decade of the 2020s will be essential. In his view, by gaining time, the emergence of more favorable conditions may help avoid the downward spiral of growing confrontation between Washington and Beijing that we are witnessing today.

The European Union (EU), with its considerable economic strength, will play a central role in the scenario described above. After Brexit, the common legal tradition shared by continental

Europe and Latin America (Roman Law) and the European commitment to multilateralism could transform the EU into a potential ally in the effort to preserve the core understandings of the prevailing international order. As Josep Borrell, High Representative for European foreign policy, has stated, Europe wishes to maintain constructive relations with the rest of the world without a hegemonic agenda. In his view, the challenge facing the defenders of multilateralism at the current crossroads is to preserve what works, reject what is obsolete, and renew the system where necessary - extending multilateral discipline to new areas.

Despite its strategic partnerships with China and Russia, Brazil has maintained clear positions against the unilateral use of force in the appropriate multilateral fora. On the other hand, as a rare example of a country that has a large trade surplus with China, Brasilia has no reason to antagonize Beijing in areas of common interest, nor a strategic motivation to invest in the preservation of a specific international geopolitical *status quo*. In fact, the North Atlantic Treaty Organization (NATO)'s rhetoric that China poses a "threat to the rules-based international order" finds little support outside a narrow international circle. Certain countries that today reject unilateralism have practiced it in various spheres in the past - from military interventions to the application of sanctions with extra-territorial effects. For countries without unilateralist leanings, defending the democratization of international relations based on an inclusive humanism may represent a broad stance against exclusionary platforms that are irreconcilable with a robust multilateralism.

Although by constitutional precept Brazil is committed to investing in Latin American integration, there have been undeni-

able setbacks in this area, which warrant some reflection on how to guarantee the sustainability of future efforts. On the other hand, and in contrast with the most pessimistic views on our regional scenario, certain Latin America and Brazilian traits lend themselves to a re-evaluation of strengths and weaknesses, in light of present world tensions and the risk of fragmented trade and economic relations. Latin America and the Caribbean established the first denuclearized zone in the world. The region is self-sufficient in food and energy, with abundant water and mineral resources. Comparatively speaking, the region is relatively peaceful and can afford to face possible fragmentation on better terms than other parts of the world. Taking full advantage of these favorable conditions, however, will require leadership, creativity, and improved institutional and democratic governance.

In brief, the war in Ukraine enhanced the awareness of the crisis that has cast a shadow over the multilateral system in recent years. The paralysis of the WTO dispute settlement mechanism and the difficulties in the Doha Round negotiations are part of this bleak landscape. The unsatisfactory response to problems posed by climate change further illustrates the gravity of the situation. The following section presents a list of challenges to be confronted by Brazil in its interface with multilateralism.

CHALLENGES

Multilateralism represents the only organizing method for international cooperation that has universal adherence, and it is of special importance to countries with less power in the international arena. It would not be an exaggeration to affirm that weakening multilateralism will represent a civilizational step backwards. From this perspective, an international system incapable of preserving the essential achievements of multilateralism runs the risk of degenerating into a free-for-all of unilateral practices without a basis in international law, that reflect military, economic or technological supremacy. Such a regression will harm the promotion of cooperation in all areas, and will have a particularly negative impact on countries that do not possess technological, economic, or military supremacy.

Based on the framework mentioned in the foreword, provided by the three pillars of multilateral activity at the United Nations (peace and security, sustainable development, and human rights) we propose to divide the challenges into those three chapters, with the addition of a fourth item to include the multilateral trading system.

a) International peace and security

Upon the bicentennial of its independence, Brazil has not engaged in armed conflict with any of its neighbors in over 150

years – bearing in mind that only Russia and China have more land borders. With the entry into force of the Treaty of Tlatelolco twenty years ago, we became part of a nuclear weapon free zone in Latin America and the Caribbean. South America adopted the status of a zone free of weapons of mass destruction. Brazil has never violated any basic precept of the UN Charter on the preservation of peace and, together with Japan, is one of the two countries with the longest experience as an elected member of the Security Council. The first country to sign the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, which entered into force in 2021, Brazil has a tradition of active participation in the Disarmament Conference and in the First Committee of the General Assembly. This is a respectable résumé that may translate into diplomatic leadership to advance initiatives related to one of the UN Charter’s central pillars.

This active and participatory profile, however, does not translate into consensual support by the country’s political class or specialized academic circles for assuming a more visible role in promoting peace worldwide. The aspiration to assume a permanent seat in an expanded Security Council, maintained by successive administrations since the 1990s, is frequently met with skepticism with regard to the contribution that Brazil would be able to make. The current changing geopolitical context, with increasing tensions among the main military powers, may favor the dissemination of a broader awareness among opinion leaders that Brazil is a vector of peace and has the necessary multilateral experience to channel its comparative advantages in this field into diplomatic and political gains, with a positive impact on all agendas.

b) Sustainable development

As host to the United Nations Conference on Environment and Development in 1992 and Rio+20 in 2012, the fingerprints of Brazilian diplomacy are present in the negotiation of international instruments that today guide the debates on climate change - biodiversity and desertification -, and also in the formulation of the concept of sustainable development itself. Former UN Secretary-General Ban Ki Moon recognized the central role of Brazil in creating the conditions for a consensus on sustainable development, which incorporates environmental and social variables - in addition to economic growth - and replaced the previous Washington Consensus. Concerns with the sustainability of the world's largest tropical forest, however, affect the international perception of Brazil's commitment to an agenda that is increasingly viewed as a priority for governments, civil society, and the media.

The 2030 Agenda on Sustainable Development, with its 17 goals, and the Paris Agreement on Climate Change (both 2015) represent a significant achievement for the multilateral system, in response to circumstances that were unimaginable when the San Francisco Charter was adopted in 1945. However, the unsatisfactory pattern of implementation of sustainable development goals, already noticeable before the pandemic, has only suffered additional setbacks in recent years and may be further jeopardized by the war in Ukraine. An increase in the concentration of income in the hands of the few has created distortions denounced by an OXFAM study, in direct contradiction with sustainable development goal number 10, on reducing inequality. The implementation of

other social goals, regarding gender equality and education, has not advanced either. Food insecurity is on the rise, and the impact of the war in Ukraine on the international energy market risks placing strategies for energy transition to cleaner sources into reverse.

With a comparatively clean energy matrix and ambitious environmental legislation, Brazil could naturally assume a leadership role in favor of the accelerated implementation of the SDGs as well as on climate change. For an effective framework on environmental issues to materialize - in line with the demands of the scientific community and in tune with a sense of intergenerational responsibility - the Brazilian participation can make a difference. Will Brazil rise to the occasion?

c) Human rights

The creation of the Human Rights Council and the establishment of a mechanism for Universal Periodic Review (UPR) represent advances in the multilateral treatment of the protection and promotion of civil, political, economic, social and cultural rights. As a country frequently elected to the HRC, Brazil has accumulated experience and influence in addressing an agenda sometimes viewed by developing countries with suspicion, due to fluctuating or blatantly political standards. Among some of the more original initiatives presented by Brazil in the past decades, it is worth remembering those tackling the incompatibility between racism and democracy, and the right to privacy in the digital age.

Without minimizing the domestic challenges in the promotion and protection of rights, and bearing in mind the inequities pointed out in Brazil's periodic reviews, the topic deserves special attention in the context of an international scenario marked by new global ruptures, most notably Russia's suspension from the HRC by a relatively low number of votes, representing less than half of the UN Member States (93). This development adds to the tensions between the US and China that had already been building up, over accusations of systematic violations of the rights of the Uyghur Muslim minority in Xinjiang and political repression in Hong Kong. Strong reactions from Beijing against the death and destruction resulting from US military interventions in the Islamic world exacerbate the difficulty in establishing a constructive dialogue between the two countries on human rights.

Those who present the competition between democracy and autocracy as the fundamental clash of our age seem to disregard the fact that autocracies have been part of the international landscape since the emergence of the UN - and that some autocracies are militarily allied to democracies. A new phenomenon, on the other hand, seems to be the anti-democratic pressures observed even in democracies that appeared to be consolidated. One need only recall the January 6, 2020 episode when the Capitol in Washington was vandalized.

At the same time, it is interesting to note that certain regimes declare themselves in favor of the democratization of international relations (see the Russia-China joint statement of February 2022), while the West does not explicitly embrace this cause. An additional paradox is the fact that China has opposed a reform of

the UNSC with new permanent members, which could be seen as contradicting its declared objective of democratizing multilateral decision-making processes. This tangle of contradictions is not conducive to a rational and balanced human rights debate. Nevertheless, there is scope for more structured coordination among the large democracies of the developing world, such as Brazil, India and South Africa, which favor democracy both at the national and international level.

d) International Trading System

On May 11, 2022, during a lunch event with the group Leaders for Peace in Geneva, the Director-General (DG) of the WTO, Ngozi Okonjo-Iweala, expressed confidence in the capacity of the multilateral trading system to advance in some peripheral issues such as fisheries at the Ministerial Conference and continue favoring the production of vaccines through the relaxation of obligations relating to intellectual property rights in the pharmaceutical sector. However, she did not minimize the difficulties in revitalizing the Organization, given the deep differences between Western countries and China/Russia. Nor did she fail to regret that the dispute settlement system has been unable to function properly due to an obstruction that prevents the filling of vacancies on the Appellate Body - blamed on both the Trump and Biden administrations.

In response to a question regarding the consensus rule, the DG gave equal importance to two arguments. On one hand, the consensus rule allows even the least commercially significant contracting parties to make themselves heard and feel engaged in

the system. On the other, the consensus requirement can paralyze the WTO, contributing to nations pursuing their objectives elsewhere or among like-minded groups. Lia Valls Pereira's article on the future of the multilateral trading system, produced as a part of CEBRI's Multilateralism Program, pointed to a series of uncertainties. These uncertainties are partly a reaction to China's emergence as an economic power, but also the result of nationalist reactions against a globalization that generates winners and losers - and which is now rejected by part of the electorate in developed countries. The author points to alternative scenarios that have analytical importance: namely total or selective fragmentation.

In this regard, British historian Adam Tooze, in an interview at the World Economic Forum last May, expressed the view that the most likely type of fragmentation will not be around rigid regional groups of countries that are commercially, financially, or technologically aligned. He foresees a series of networks, which may involve countries from different regions, around different understandings in these and other fields. In other words, a kind of selective fragmentation of variable geometry that will not necessarily divide the world into two rigid camps. In any event, it is not difficult to observe that some regions and countries are evidently more vulnerable to scenarios of international trade contraction, with or without regulatory fragmentation.

Net importers of food, energy, and other raw materials will be in a particularly difficult situation. Countries and regions that are self-sufficient in strategic inputs will be better positioned. Brazil and its South American neighbors are clearly situated in the second group and should develop a renewed interest in regional

integration. The resumption of a South American integration process – which would be fully justified even within a functional multilateral trading system – can become a strategy for survival in a fragmented world. In other words, a renewed attention to the regional potential becomes justified not only as a goal in itself – as dictated by the 1988 Brazilian Constitution – but also as a response to the circumstances that are preventing the satisfactory functioning of the multilateral trading system.

The role that economic interaction and commercial exchange between countries plays in the promotion of sustainable development should also be duly taken into account. Financing for the mitigation and adaptation measures needed to make human life on the planet viable in the coming years depends largely on adequate rules to facilitate exchanges and enable economic growth. In this sense, reforms in the international trading system, capable of expanding international trade under multilaterally agreed upon rules, will be fundamental to enable environmental and development goals – not only for Brazil, but for all countries. Economic and trade relations among countries influence and are influenced by issues of international security, sustainable development and human rights. These interrelationships deserve careful consideration.

RECOMMENDATIONS

To list practical recommendations, in a context of weakened multilateralism, represents a double challenge for Brazil: it is important to contribute to strengthen the system in its different aspects; but in face of uncertainty, it is also important to imagine strategies capable of minimizing damage, in case the rivalries and disagreements that weigh against cooperation in multilateral fora persist or worsen.

1. The Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons was negotiated with the active involvement of Brazil – the first country to sign it in 2017. The treaty entered into force in 2021, when it obtained a 50th ratification. Brazil, however, has yet to ratify it. Not since the Cuban missile crisis had there been talk of a threat of nuclear conflict – it is a topic that resurfaced with the war in Ukraine. A campaign in favor of ratification by Brazil and other countries that integrate denuclearized zones (beginning with members of the Tlatelolco treaty) would be an initiative capable of demonstrating a firm commitment to multilateralism in the sphere of disarmament - even if one cannot entertain illusions as to the attainment of the treaty's objectives in the foreseeable future.
 2. When the pandemic began claiming lives in 2020, there was no shortage of well-meaning voices clamoring for a Security Council reaction, some of them advocating that public health crises be handled as threats to inter-
-

national peace and security. A similar phenomenon has occurred with respect to environmental degradation. Its impact on the stability in regions such as the Sahel has generated some support for establishing climate change as a threat to peace and security. This would be tantamount to granting to the Security Council a role not foreseen in the UN Charter on issues of universal interest, which would enhance the power of five veto-wielding states in shaping policy. It would also mean associating the instruments available to the UNSC – both non-coercive sanctions or military interventions – with the promotion of health and environmental protection. A confusion between collective security and collective responsibility can have serious implications for the functioning of multilateralism. Preventing this from occurring will involve an informed debate capable of refining concepts and overcoming an unintended situation, in which shared objectives are pursued through conflicting strategies.

3. The Biden administration convened a summit on democracy, whose agenda did not focus on the democratization of international relations. On the other hand, a more democratic multilateral system represents a long-standing demand, since former Secretary-General Boutros-Ghali's "Agenda for Peace" of May 1992. To what extent could an initiative aimed at promoting increasingly democratic decision-making processes at the international level be introduced at the UN, in the context of elaborating a new agenda for peace?

4. After three quarters of a century, the UN system is showing signs of paralysis and weakness, while challenges multiply – both in new spheres not foreseen in the Charter, such as the environment, and in its central focus, which is the promotion of international peace and security. The convening of a “Summit of the Future” by UNSG António Guterres for September 2023 offers an opportunity for debate around the proposals that he presented in the document “Our Common Agenda.” An article published in the *Folha de São Paulo* newspaper on March 17, 2022, by the entrepreneur and intellectual Oded Grajew, defends the idea of convening a Review Conference of the Charter, based on its Article 109. Has the time come for such an exercise?

5. Multilateral climate negotiations cannot disregard the perspective provided by science nor exclude representatives of civil society. However, an adverse context for deepening international cooperation around common goals will tend to reduce the level of ambition of COP 27 next November in Egypt. Nothing indicates that the geopolitical tensions arising from the war in Ukraine will diminish by the end of the year. The challenge facing governments, civil society, and academia is to transform crisis into opportunity, and to turn the environmental challenges that indiscriminately affect countries of the North and South into an element of *rapprochement* around an agenda vital to humanity as a whole.

6. How should Brazil reconcile domestic challenges regarding the protection and promotion of human rights, with a propositional agenda at the multilateral level? In the past,

former High Commissioner for Human Rights Mary Robinson noted that Brazil was one of the countries that best prepared for the 2001 Durban Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and other forms of Intolerance. More than two decades later, a re-examination of that preparatory process could contribute to resume, with a critical eye, an agenda of unquestionable importance for Brazil and the world.

7. Multilateralism at the World Trade Organization is defined by its negotiating pillar, which presupposes agreements through consensus, rules to be practiced by all members, with the recognition of Special and Differential Treatment for developing countries. With 164 member countries, engaged in defending interests that do not always coincide in terms of priorities and guidelines, the difficulties in reaching consensus have led to proposals for plurilateral agreements, such as the one concerning investment facilitation. However, these agreements are being questioned by some countries as contrary to multilateralism and exclusionary in character. Brazil participates in certain plurilateral negotiations, which have the support of the business sector. The question is whether the existence of plurilateral agreements will lead to a less inclusive system at the WTO that is ultimately detrimental to trade.
8. The tensions between the United States and China, the COVID-19 pandemic and the war in Ukraine are often cited as “de-globalization” factors. In this context, the role of regional agreements would grow and multilateral rules

would be restricted to “global commons” such as climate change (and not necessarily at the WTO). This scenario, however, does not exclude the possibility that trade will continue to exist between the major hubs. A totally fragmented world will not result exclusively from trade considerations. Topics such as subsidies, climate protection mechanisms, and technology transfer will continue to be the focus of possible tensions between countries. An analysis of the geopolitical implications of “de-globalization” should involve careful consideration of quantitative indicators for trade and attention to its regulatory dimension.

9. The relationship between multipolarity and the generation of centrifugal or centripetal forces for the regions of the South is a topic worth examining. According to authors such as Garzón, for South America, multipolarity will not contribute to the consolidation of the regional space. As there is no consensus regarding this view, it would be interesting to discuss it within a broader perspective that brings into play the role of multilateralism.

CONCLUSION

Bearing in mind the challenges presented throughout this document, it is a priority for Brazil to ensure the preservation of multilateralism as a universal platform for cooperation based on respect for international law. The transition to a new type of geopolitical arrangement may evolve in directions more or less favorable to the preservation and strengthening of the multilateral system, as consolidated over the last seven decades. According to UN Secretary-General António Guterres, we should not minimize the risk of a progressive weakening of international cooperation if a new bipolarity prevails. In this case, the fragmentation of the world into blocs that do not dialogue or cooperate with each other could take on more destabilizing contours than those of the Cold War. The breadth and density of economic relations between China and the US is no guarantee that the “great fracture,” referred to by Guterres, will be avoided. On the other hand, the challenges facing the international community as a whole, in the environmental and public health spheres, for example, may moderate unilateral impulses and favor cooperation.

A multipolar geopolitical configuration, on the other hand, will tend to orient the international system towards a direction more favorable to multilateralism. Nonetheless, such a configuration will not be possible without a deliberate and sustained effort on the part of players with economic weight and diplomatic influence, regardless if they possess significant military capacity or not. More broadly, the responsibility of countries – large and

small – that value the framework provided by the UN Charter stands out in this context. Most of the developing world and Europe fall into this group. A strategy promoting multipolarity is not incompatible with the construction of cohesive regional poles. On the contrary, articulation among South American countries, and between them and other members of Latin America and the Caribbean should be seen as desirable and positive. However, multipolarity will become a fantasy if regional integration exercises – such as that of the European Union – suffer setbacks, with members divided between supporters of one or another major power. Players from all regions appreciative of their autonomy and independence should be expected to play decisive roles, individually or in groups.

The challenge for the 2023 Summit of the Future is to preserve essential elements of the system, identify what does not work, and point the way to necessary reforms. The possibility of convening a review conference of the UN Charter, in accordance with Article 109, should not be excluded beforehand, even if this may seem unrealistic at the moment. As is well-known, some reforms that would be mature for implementation, such as the expansion of the Security Council, will necessarily involve a process of amending the Charter. The relevance of the environmental agenda, which was not part of the concerns of negotiators of the San Francisco Charter in 1945, also favors a review of the Charter. Indeed, a proposal for including an environmental chapter in a revised Charter could help mobilize support from non-governmental segments, youth and academics for reform. Considering the likely resistance, however, one should not underestimate the opportunities offered by initiatives that do not require Charter amendment or a review

conference. The war in Ukraine has revived the veto debate, for example. Broader commitments around common public goods can be made on an *ad hoc* basis, with a greater or lesser degree of legal formality.

Regardless of the direction that the debates at the Summit of the Future will take, it would be worthwhile to begin an internal exercise, from a Brazilian point of view, on narratives and concepts that can help to shape an autonomous vision for the future. Issues of substance, on the one hand, and governance, on the other, would deserve careful attention. For example, we suggest that a distinction be made between collective security and collective responsibility, in order to more precisely outline the scope of the Security Council's role in promoting peace and that of other bodies of the system focused on environmental and social cooperation. In terms of governance, the democratization approach to international relations offers a narrative that could apply both to the reform of the Security Council and to the appointment of personalities to head the International Financial Institutions or top positions in the UN system.

Brazil is among a relatively small group of countries in a position to propose ideas and engage in dialogue on virtually all issues of the international agenda. It has diplomatic relations with all other UN members (and its two observers, the Holy See and Palestine), no enemies, and accumulates considerable experience in multilateral fora, including bodies of strategic interest such as the Security Council and the WTO. It is a country with a large network of embassies and diplomatic representations, and whose capacity for leadership has been demonstrated at differ-

ent moments in the development of the multilateral system, in particular at the 1992 Rio Conference and at Rio+20. CEBRI's Multilateralism Program is available for an exercise aimed at taking full advantage of the non-negligible potential of influence that Brazil holds for the promotion of a multilateralism that meets contemporary demands.

REFERENCES

GARZÓN, JORGE.

“Latin American regionalism in a multipolar world.” **EUI RSCAS**, 2015/23. Available at: <http://hdl.handle.net/1814/35417>. Accessed July 11, 2022.

GRAJEW, ODED.

“A quase irrelevância da ONU.” **Folha de São Paulo**, March 16, 2022. Available at <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2022/03/a-quase-irrelevancia-da-onu.shtml>. Accessed July 11, 2022.

OXFAM.

Inequality kills. Available at <https://www.oxfam.org/en/research/inequality-kills>. Accessed July 11, 2022.

PENNA, CAETANO C. R.; MILANI, CARLOS R. S.; SOARES DE LIMA, MARIA REGINA SOARES DE LIMA; PEREIRA, LIA BAKER VALLS.

Realinhamentos Políticos e Econômicos Globais: Implicações para o Brasil. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais - CEBRI, 2022. Available at <https://www.cebri.org/br/doc/260/realinhamentos-politicos-e-economicos-globais-implicacoes-para-o-brasil>. Accessed July 11, 2022.

RUDD, KEVIN.

The Avoidable War: The Dangers of a Catastrophic Conflict Between the US and Xi Jinping’s China. New York: Public Affairs, 2022.

UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL.

Our Common Agenda. New York: United Nations, 2021. Available at https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common_Agenda_Report_English.pdf. Accessed July 11, 2022.

AUTORES | AUTHORS



GELSON FONSECA JUNIOR

Conselheiro do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). O Embaixador Fonseca foi diplomata de carreira entre 1968 e 2016, quando se aposentou. Hoje é Diretor do Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD) da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).

Antes foi Representante Permanente junto às Nações Unidas em Nova York, Embaixador no Chile e Cônsul-Geral em Madrid e no Porto. Desempenhou várias funções no Brasil, na Presidência da República e na Secretaria de Estado, onde sua mais recente posição foi a de Inspetor-Geral do Serviço Exterior. Foi Professor de Teoria das Relações Internacionais no Instituto Rio Branco entre 1980 e 1998.

O Embaixador Fonseca recebeu diploma de bacharel em Direito da Universidade do Estado da Guanabara (agora chamada de UERJ) e mestrado em Estudos Latino-Americanos da Universidade de Georgetown. É doutor em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Tem inúmeras publicações sobre questões internacionais.

Trustee at the Brazilian Center for International Relations (CEBRI). Ambassador Fonseca was a career diplomat between 1968 and 2016, when he retired. Today he is Director of the Center for History and Diplomatic Documentation (CHDD) of the Alexandre de Gusmão Foundation (FUNAG).

He was previously Permanent Representative to the United Nations in New York, Ambassador to Chile and Consul General in Madrid and Porto. He served in various capacities in Brazil, at the office of the President of the Republic and in the State

Department, where his most recent position was as Inspector General of Foreign Service. He was Professor of International Relations Theory at the Rio Branco Institute between 1980 and 1998.

Ambassador Fonseca received a Bachelor of Law from Guanabara State University (now UERJ) and a Master of Arts degree in Latin American Studies from Georgetown University. He holds a PhD in International Relations from the Federal University of Rio Grande do Sul. He has numerous publications on international issues.

ANTONIO DE AGUIAR PATRIOTA

Conselheiro Internacional do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Antonio de Aguiar Patriota foi designado Embaixador do Brasil junto à República Árabe do Egito e ao Estado da Eritreia em 2019. Anteriormente, foi Embaixador na Itália, em Malta e em San Marino (2016-2019). Entre 2013 e 2016, foi Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas.

Foi Ministro das Relações Exteriores (2011-2013), Secretário-Geral das Relações Exteriores (2009-2010) e Embaixador do Brasil nos Estados Unidos (2007-2009). Durante sua gestão à frente da Missão do Brasil junto à ONU, presidiu as 61ª e 62ª Sessões do Comitê sobre a Situação da Mulher e a Comissão de Consolidação da Paz (2013-2014). Ao longo de sua carreira diplomática, serviu duas vezes em Genebra (1983-1987 e 1999-2003) e em Nova York (1994-1999), Pequim (1987-1988) e Caracas (1988-1990).

Nascido no Rio de Janeiro em 1954, formou-se pelo Instituto Rio Branco, a academia diplomática brasileira, em 1979, após ter estudado filosofia na Universidade de Genebra. Foi agraciado com um Doutorado Honorário em Serviço Público pela Chatham University em 2008. Entre suas obras publicadas, estão a tese para o Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, intitulada “O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva” e dois volumes de “Discursos, artigos e entrevistas” de sua gestão à frente do Ministério das Relações Exteriores. O artigo “Estará o mundo preparado para uma multipolaridade da cooperação?” foi publicado recentemente pelo Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI).

Membro da iniciativa “Líderes pela Paz”, sob a presidência do ex-primeiro-ministro francês Raffarin, o Embaixador Patriota é também, desde 2018, membro do júri do Prêmio Global “Princesa Sabeeka Bint Ibrahim Al Khalifa pelo Empoderamento Feminino”. O Embaixador Patriota é casado com Tania Cooper Patriota, que

desempenhou até recentemente a função de Representante Especial Adjunta do Secretário Geral da ONU para a Colômbia. O casal tem dois filhos, Miguel e Thomas.

Antonio de Aguiar Patriota is currently serving as Member of the Brazilian Center for International Relations (CEBRI)'s International Advisory Board. He was appointed Ambassador of Brazil to the Arab Republic of Egypt and the State of Eritrea in 2019. Previously, he was Ambassador to Italy, Malta, and San Marino (2016-2019). Between 2013 and 2016, he was Permanent Representative of Brazil to the United Nations.

He has also held the positions of Minister of Foreign Affairs (2011-2013), Secretary-General of Foreign Affairs (2009-2010) and Ambassador of Brazil to the United States (2007-2009). During his tenure as head of the Brazilian Mission to the UN, he chaired the 61st and 62nd Sessions of the Committee on the Status of Women and the Peacebuilding Commission (2013-2014). Throughout his diplomatic career, he served in New York (1994-1999), Beijing (1987-1988), Caracas (1988-1990), and twice in Geneva (1983-1987 and 1999-2003).

Born in Rio de Janeiro in 1954, he graduated from the Rio Branco Institute, the Brazilian diplomatic academy, in 1979, after having studied philosophy at the University of Geneva. He was awarded an Honorary Doctorate in Public Service from Chatham University in 2008. Among his published works are the thesis for the Advanced Studies Course of the Rio Branco Institute, entitled "The Security Council after the Gulf War: The Articulation of a New Paradigm of Collective Security" and two volumes of "Speeches, Articles and Interviews" of his leadership at the Ministry of Foreign Affairs. His article "Is the World Ready for Cooperative Multipolarity?" was recently published by the Brazilian Center for International Relations (CEBRI).

A member of the "Leaders for Peace" initiative, under the chairmanship of former French Prime Minister Raffarin, Ambassador Patriota is also a member of the jury of the "Princess Sabeeka Bint Ibrahim Al Khalifa Global Award for Women's Empowerment". Patriota is married to Tania Cooper Patriota, who served until recently as Deputy Special Representative of the UN Secretary General for Colombia. Together they have two sons, Miguel and Thomas.

CARLOS MILANI

Carlos R. S. Milani é PhD em Estudos do Desenvolvimento pela École de Hautes Etudes en Sciences Sociales (França), Professor Associado e Vice-Diretor do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Ele é também Senior Fellow do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e Pesquisador 1-B do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Coordena dois grupos de pesquisa: o Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO) e o Observatório Interdisciplinar das Mudanças Climáticas (OIMC). Seus interesses de pesquisa incluem temas como política externa brasileira e comparada, cooperação internacional em desenvolvimento, relações Sul-Sul, direitos humanos e mudanças climáticas.

Seus livros mais recentes são “Solidariedade e Interesse: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento” (2018), “ABC 30 anos: história e desafios futuros” (2017), “Atlas da Política Brasileira de Defesa” (2017) e “Atlas da Política Externa Brasileira” (2016, publicado em português, inglês e espanhol).

Seus últimos artigos, encontrados em publicações como International Affairs, Cambridge Review of International Affairs, Politikon, the South African Journal of International Affairs e a Revista Brasileira de Ciência Política, estão disponíveis em <https://carlosmilani.com.br/articles>

Carlos R. S. Milani holds a PhD in Development Studies from EHESS (France) and is Associate Professor and Vice-Director at the Rio de Janeiro State University's Institute for Social and Political Studies (IESP-UERJ).

He is also a Senior Fellow at the Brazilian Scientific Development Council and the Brazilian Center for International Relations (CEBRI). He coordinates two research centers: the World Political Analysis Laboratory (LABMUNDO) and the Interdisciplinary Observatory on Climate Change (OIMC).

His research agenda includes Brazilian and comparative foreign policy, international development cooperation, South-South relations, human rights and climate change. His latest books are “Solidarity and Interest: Motivations and Strategies in International Development Cooperation” (2018, in Portuguese), “Brazilian Cooperation Agency: 30 years of History and Future Challenges” (2017, in Portuguese), Atlas of Brazilian Defense Policy (2017, in Portuguese) and Atlas of Brazilian Foreign Policy (2016, in English, Portuguese and Spanish).

His latest articles published, *inter alia*, by International Affairs, the Cambridge Review of International Affairs, Politikon, the South African Journal of International Affairs, International Relations and the Revista Brasileira de Ciência Política are available at <https://carlosmilani.com.br/articles/>.

LIA VALLS PEREIRA

Doutora pelo Instituto de Economia da UFRJ e Master in Philosophy em Economia pela Universidade de Cambridge. Professora Adjunta da Faculdade de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UERJ. Pesquisadora Associada do

Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV) - Instituto Brasileiro de Economia (IBRE), onde publica regularmente sobre o “Setor Externo” na Revista Conjuntura Econômica, é responsável pela publicação mensal do Boletim de Comércio Exterior e Sondagem Econômica da América Latina, publicação trimestral. É do Conselho Científico do Instituto de Estudos Brasil-China (IBRACH). Senior Fellow do CEBRI.

Suas principais publicações e tópicos de pesquisa estão relacionados às instituições multilaterais econômicas, acordos comerciais preferenciais e a economia política da agenda internacional e da política comercial do Brasil. Nos últimos anos, a pesquisadora participou de publicações sobre a China, como: “Armadilha da Renda Média: Visões do Brasil e da China” (editado junto com Fernando Veloso em uma parceria IBRE e a Academia Chinesa de Ciências Sociais); “Efeito China nas exportações Brasileiras em terceiros mercados” (IPEA); e “Direction of Chinese Global Investment” (organizado por Anna Jaguaribe). Em 2020, publicou um livro, organizado pela Fundação Konrad Adenauer, chamado “Comércio Exterior Brasileiro no Pós Pandemia”. Como Senior Fellow do CEBRI do núcleo Multilateralismo, participou das duas últimas publicações “Realinhamentos Políticos e Econômicos Globais: Implicações para o Brasil” e “Política Internacional: Reorientações do Multilateralismo”.

Senior Fellow at CEBRI. Adjunct Professor of the Economics Program and the Graduate Program in International Relations at the State University of Rio de Janeiro. She is also an Associate Researcher at the Getúlio Vargas Foundation (FGV) - Brazilian Institute of Economics (IBRE), where she regularly publishes on the “Setor Externo” in *Conjuntura Econômica* magazine.

She is a member of the Scientific Council of the Institute for Brazil-China Studies (IBRACH). Its main papers and research topics are related to multilateral economic institutions, preferential trade agreements and the political economy of Brazil's international agenda and trade policy.

In recent years, the researcher has published articles on China, such as: “*Armadilha da Renda Média: Visões do Brasil e da China*” (“Middle Income Trap: Views of Brazil and China”) (edited together with Fernando Veloso in an IBRE partnership and the Chinese Academy of Social Sciences); “*Efeito China nas exportações Brasileiras em terceiros mercados*” (“The Chinese effect on Brazilian exports in third markets”) (IPEA); and “Direction of Chinese Global Investment” (organized by Anna Jaguaribe).

In 2020, she published a book, organized by the Konrad Adenauer Foundation, called “*Comércio Exterior Brasileiro no Pós Pandemia*” (“Brazilian Foreign Trade in the Post Pandemic”). *Jeira de Ciência Política* are available at <https://carlosmilani.com.br/articles/>.

CONSELHO CURADOR | BOARD OF TRUSTEES

Presidente do Conselho Curador

| Chairman

José Pio Borges

Presidente De Honra

| Honorary Chairman

Fernando Henrique Cardoso

Vice-Presidentes

| Vice-Chairmen

José Alfredo Graça Lima

Jorge Marques de Toledo Camargo

Fundadores

| Founders

Carlos Mariani Bittencourt

Celso Lafer

Daniel Klabin

Gelson Fonseca Jr.

João Clemente Baena Soares

Marcus Vinicius Pratini

de Moraes

Maria do Carmo (Kati) Nabuco

de Almeida Braga

Roberto Teixeira da Costa

Eliezer Batista da Silva

(in memoriam)

Luciano Martins de Almeida

(in memoriam)

Luiz Felipe Palmeira Lampreia

(in memoriam)

Luiz Olavo Baptista

(in memoriam)

Sebastião do Rego Barros

(in memoriam)

Walther Moreira Salles

(in memoriam)

Vice-Presidentes Eméritos

| Vice-Chairmen Emeriti

Daniel Klabin

José Botafogo Gonçalves

Luiz Augusto de Castro Neves

Rafael Benke

Conselheiros Eméritos

| Trustees Emeriti

Izabella Teixeira

Luiz Felipe de Seixas Corrêa

Luiz Fernando Furlan

Marcos Azambuja

Pedro Malan

Rubens Ricupero

Winston Fritsch

Conselheiros

| Trustees

Ana Toni

André Lara Resende

André Clark

Armando Mariante

Armínio Fraga

Cláudio Frischtak

Clarissa Lins

Demétrio Magnoli

Edmar Bacha

Francisco Müssnich

Henrique Rzezinski

Ilona Szabó

Joaquim Falcão

José Aldo Rebelo

José Luiz Alquéres

Luiz Ildefonso Simões Lopes

Marcos Galvão

Paulo Hartung

Pedro Henrique Mariani

Renato Galvão Flôres Júnior

Roberto Abdenur

Roberto Jaguaribe

Ronaldo Veirano

Sergio Amaral

Tomas Zinner

Vítor Hallack

ASSOCIADOS | MEMBERS

Aegea	
Air Products	
Alterra	
Australian Embassy in Brazil	
BAMIN	
Banco Bocom BBM	
BASF	
BAT Brasil	
Bayer	
BMA Advogados	
BRF	
Bristow	
Brookfield Brasil	
CCCC/Concremat	
Chinese Embassy in Brazil	
Consulate General of Ireland, São Paulo	
Consulate General of Mexico in Rio de Janeiro	
CTG Brasil	
Dynamo	
EDF Norte Fluminense	
EDP	
Elektrobras	
Embassy of Switzerland in Brazil	
Embraer	
ENEVA	
ENGIE Brasil	
Equinor	
ExxonMobil	
FCC S.A.	
Furnas	
Galp	
Grupo Lorentzen	
Grupo Ultra	
Haitong	
Huawei	
	IBÁ
	IBRAM
	Icatu Seguros
	Instituto Clima e Sociedade
	Itaú Unibanco
	Klabin
	Light
	Machado Meyer
	Mattos Filho Advogados
	Microsoft
	Museu do Amanhã
	Neoenergia
	Netherlands consulate-general in Rio de Janeiro
	PATRI
	Petrobras
	Pinheiro Neto Advogados
	Promon Engenharia
	Prumo Logística
	Repsol Sinopec
	Royal Norwegian Consulate in Rio de Janeiro
	Sanofi
	Santander
	Shell
	Siemens
	Siemens Energy
	SPIC Brasil
	State Grid
	Suzano
	Total E&P do Brasil
	Unilever
	Vale
	Weirano Advogados
	Vinci Partners

EQUIPE | TEAM

DIRETORIA | EXECUTIVE BOARD

Diretora-Presidente | CEO

Julia Dias Leite

Diretora de Relações Externas | Director of External Affairs

Carla Duarte

Diretora de Projetos | Director of Projects

Luciana Gama Muniz

Diretor Acadêmico | Academic Director

Feliciano Sá Guimarães

Diretora Administrativa Financeira | Administrative Financial Director

Ana Paula Marotte

PROJETOS | PROJECTS

Diretora Adjunta de Projetos | Deputy Director of Projects

Marianna Albuquerque

Coordenadores de Projetos | Project Coordinator

Léa Reichert

Paulo Robilloti

Barbara Brant

Thais Jesinski Batista

Analistas de Projetos | Project Analyst

Eduardo Neiva Souza

Larissa Vejarano

Estagiário

| Intern

Daniel Fontes

RELAÇÕES EXTERNAS | EXTERNAL AFFAIRS

Diretora Adjunta de Relações Externas | Deputy Director of External Affairs

Fernanda Araripe

Diretora Adjunta de Captação de Projetos

| Deputy Director of Fundraising

Maria Eduarda Marques

Coordenadora de Parcerias

| Partnership Coordinator

Cintia Reschke Borba Hoskinson

Coordenador de Relações Institucionais

| Institutional Relations Coordinator

Fernando Mattos

EQUIPE | TEAM

**Coordenador de Projetos
Especiais**

| Special Projects Coordinator

Caio Vidal

Analista de Projetos Especiais

| Special Projects Analyst

Lucas Bilheiro

Assistente de Parcerias

| Partnership Assistant

Beatriz Pfeifer

Estagiário

| Intern

Heron Fiório

Assistente de Eventos

| Events Assistant

Isabella Ávila

Assistente de Comunicação

| Communications Assistant

Daniele Thomaselli

COMUNICAÇÃO E EVENTOS

| COMMUNICATIONS AND EVENTS

Gerente de Eventos

| Events Manager

Nana Villa Verde

Analista de Eventos

| Events Analyst

Adriano Andrade

Analista de TI

| IT Analyst

Eduardo Pich

ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO

| ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL

Gerente Administrativa-Financeira

| Administrative-Financial Manager

Fernanda Sancier

Analista Administrativo

| Administrative Analyst

Bruno Garcia

Analista Financeiro

| Financial Analyst

Eliana Mello

FICHA TÉCNICA | CREDITS

Tradução

| Translation

Leslie Sasson Cohen

Revisão de texto

| Editing

Wilma R. d' Oliveira Kroff

Projeto Gráfico

| Graphic Design

[Marijaguar Studio]

Mariana Jaguaribe L. Resende

Assistente Design

| Design Assistant

Heloisa Sato

Copyright © 2022

© CEBRI | Centro Brasileiro de Relações Internacionais

<https://www.cebri.org/>

Todos os direitos reservados.

cebri.org.br | cebri@cebri.org.br**LinkedIn** CEBRI | **Facebook** /cebrionline | **Twitter** @cebrionline**Instagram** @cebrionline | **Youtube** /CEBRionline

R. Marquês de São Vicente, 336 | Gávea | Rio de Janeiro | RJ | 22451-044 | +55 (21) 2206-4400

PENSAR
TO THINK
DIALOGAR
TO DIALOGUE
DISSEMINAR
TO DISSEMINATE
INFLUENCIAR
TO INFLUENCE

#2 THINK TANK BRASIL | BRAZIL
#2 THINK TANK AMÉRICA LATINA | LATIN AMERICA

SOBRE O CEBRI

O CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS É O THINK TANK REFERÊNCIA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO BRASIL, O SEGUNDO DA AMÉRICA DO SUL E CENTRAL. É UMA INSTITUIÇÃO SEM FINS LUCRATIVOS, APARTIDÁRIA E INDEPENDENTE QUE HÁ 24 ANOS SE DEDICA À PROMOÇÃO DO DEBATE PLURAL E PROPOSITIVO SOBRE A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA. ESTÁ ESTRUTURADO A PARTIR DE 14 NÚCLEOS TEMÁTICOS, VOLTADOS A CONTRIBUIR PARA A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO PAÍS E À FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COM ESTE OBJETIVO. COM MAIS DE 100 ASSOCIADOS DOS MAIS RELEVANTES SEGMENTOS, A REDE DO CEBRI REÚNE E MOBILIZA ESPECIALISTAS DE ÁREAS DE ATUAÇÃO E LINHAS DE PENSAMENTO DIVERSAS, ALÉM DE ORGANIZAÇÕES EM TODO O MUNDO.

ABOUT CEBRI

THE BRAZILIAN CENTER FOR INTERNATIONAL RELATIONS (CEBRI) IS THE REFERENCE THINK TANK FOR FOREIGN AFFAIRS IN BRAZIL AND THE SECOND BEST THINK TANK IN SOUTH AND CENTRAL AMERICA. AN INDEPENDENT, NON-PARTISAN AND NON-PROFIT INSTITUTION, FOR 24 YEARS CEBRI HAS BEEN PROMOTING A PLURAL AND PROPOSAL-ORIENTED DEBATE ABOUT BRAZIL'S FOREIGN POLICY. IT IS STRUCTURED AROUND FOURTEEN THEMATIC PROGRAMS THAT CREATE POSITIVE CONTRIBUTIONS AND RECOMMENDATIONS FOR POLICY MAKING AND THE COUNTRY'S INTERNATIONAL AGENDA. CEBRI'S DIVERSE NETWORK COMPRISES MORE THAN 100 MEMBERS FROM A BROAD RANGE OF SECTORS, AND GATHERS SPECIALISTS FROM VARIOUS FIELDS OF EXPERTISE AND THOUGHT, AS WELL AS PARTNER INSTITUTIONS FROM AROUND THE WORLD.

“

O Brasil está entre um grupo relativamente reduzido de países com condições de propor ideias e dialogar sobre todos os temas da agenda internacional. Possuidor de relações diplomáticas com todos os demais membros da ONU (e seus dois observadores, a Santa Sé e a Palestina) não tem inimigos e acumula considerável experiência em foros multilaterais, inclusive em órgãos de interesse estratégico como o Conselho de Segurança e a OMC. Trata-se de um dos dez países com maior rede de embaixadas e representações diplomáticas no mundo, cuja capacidade de liderança tem sido demonstrada em diferentes momentos da evolução do sistema multilateral, em particular na Conferência do Rio de 1992 e na Rio+20. O núcleo multilateralismo do CEBRI se coloca à disposição de um exercício voltado para o pleno aproveitamento do potencial não negligenciável de influência em âmbito multilateral, que detém o Brasil, para a promoção de um multilateralismo à altura das exigências do contexto internacional contemporâneo.

”

Brazil is among a relatively small group of countries in a position to propose ideas and engage in dialogue on virtually all issues of the international agenda. It has diplomatic relations with all other UN members (and its two observers, the Holy See and Palestine), no enemies, and accumulates considerable experience in multilateral fora, including bodies of strategic interest such as the Security Council and the WTO. It is a country with a large network of embassies and diplomatic representations, and whose capacity for leadership has been demonstrated at different moments in the development of the multilateral system, in particular at the 1992 Rio Conference and at Rio+20. CEBRI's Multilateralism Program is available for an exercise aimed at taking full advantage of the non-negligible potential of influence that Brazil holds for the promotion of a multilateralism that meets contemporary demands.