

# EUA CHINA

## RIVALIDADE E COMPETIÇÃO NA ORDEM GLOBAL

**Editorial** FELICIANO DE SÁ GUIMARÃES



### SEÇÃO ESPECIAL

KISHORE MAHBUBANI  
MARCOS CARAMURU  
HUSSEIN KALOUT &  
HUGO MARTINS DA COSTA

### Policy Papers

IGNÁCIO YBÁÑEZ

### Resenha

*"A CAMINHO DA GUERRA. OS ESTADOS UNIDOS E A CHINA CONSEGUIRÃO ESCAPAR DA ARMADILHA DE TUCÍIDES?"*, DE GRAHAM ALLISON, POR GELSON FONSECA

### Memória

PAULA W. ALMEIDA

### Artigos Acadêmicos

ESTEBAN ACTIS  
LUNTING WU  
DANIELA CAMPELLO &  
FRANCISCO URDINEZ

### Entrevistas

RAUL JUNGSMANN  
FÉLIX E. MARTÍN

Realização:



CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

---

Publicada pelo **Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI)**

---

*Editores-chefes*

**Hussein Kalout**  
**Feliciano de Sá Guimarães**

*Editores Associados*

**Dawisson Belém Lopes**  
**Fernanda Cimini**  
**Francisco Gaetani**  
**Guilherme Casarões**

*Editor Assistente*

**Bruno Zilli**

*Revisão de texto*

**Angela Belmiro**  
**Sara Iriarte**

*Capa*

**Estúdio Marijaguar**  
**Mariana Jaguaribe Lara Resende**  
**Ilustradora Bruna Martins**

*Diagramação*

**Estúdio Marijaguar**  
**Mariana Jaguaribe Lara Resende**  
**Heloisa Sato**

*Projeto gráfico e marca*

**Felipe Taborda**  
**Augusto Erthal**

*Conselho Editorial*

**Aloysio Nunes Ferreira**  
**André Lara Resende**  
**Andrés Malamud**  
**Antonio Carlos Lessa**  
**Antonio Patriota**  
**Arlene Tickner**  
**Benoni Belli**  
**Brian Winter**  
**Carlos Eduardo Lins da Silva**  
**Carlos Milani**  
**Celso Amorim**  
**Demétrio Magnoli**  
**Juan Gabriel Tokatlian**  
**Letícia Pinheiro**  
**Luís Roberto Barroso**  
**Luis Solís**  
**Maria Hermínia Tavares de Almeida**  
**Maria Regina Soares de Lima**  
**Patrícia Campos Mello**  
**Paula Almeida**  
**Pedro Dallari**  
**Raquel Vaz-Pinto**  
**Roberto Jaguaribe**  
**Roberto Rodrigues**  
**Simon Mabon**  
**Timothy Power**

*Conselho Consultivo*

**Celso Lafer**  
**Gelson Fonseca Jr.**  
**Izabella Teixeira**  
**Joaquim Falcão**  
**Marcos Azambuja**  
**Rubens Ricupero**

*Coordenação Executiva*

**Julia Dias Leite**  
**Carla Duarte**

*Coordenação de Projetos Especiais*

**Caio Vidal**  
**Lucas Bilheiro**

---

*As posições e manifestações expressas nos editoriais, policy papers, artigos acadêmicos, resenhas de livro e entrevistas publicados nesta edição da CEBRI-Revista e nos seus canais associados, como site e redes sociais, 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.*

---

Contato: [revista@cebri.org.br](mailto:revista@cebri.org.br)

[cebri.org/revista](http://cebri.org/revista)

---

CEBRI • Rua Marquês de São Vicente, 336 - Gávea Rio de Janeiro - RJ - Cep: 22451-044 • Fone: +55 (21) 2206-4400 • [cebri.org](http://cebri.org) • [@cebrionline](https://www.instagram.com/cebrionline)

---

Apoio:



**Brookfield**

## EDITORIAL

Os caminhos da rivalidade  
e da cooperação entre  
Estados Unidos e China ..... 11  
**Feliciano de Sá Guimarães**

## POLICY PAPERS

Europe's Security at Stake ..... 16  
**Ignácio Ybáñez**

## SEÇÃO ESPECIAL

Managing the U.S.-China contest: can  
Brazil and ASEAN countries cooperate? .... 33  
**Kishore Mahbubani**

China-EUA: uma leitura da trajetória  
da disputa pela hegemonia ..... 53  
**Marcos Caramuru**

A rivalidade China-EUA e os  
interesses estratégicos do Brasil ..... 70  
**Hussein Kalout & Hugo Martins da Costa**

## ARTIGOS ACADÊMICOS

La era de la globalización de riesgos ..... 91  
**Esteban Actis**

Rising Powers and Global Governance:  
dissecting the dynamics between  
Brazil and China ..... 112  
**Lunting Wu**

Como choques comerciais da China  
influenciam as percepções de residentes  
e legisladores brasileiros sobre o país? ... 135  
**Daniela Campello & Francisco Urdinez**

## RESENHA DE LIVRO

Allison, Graham. 2020. *A Caminho da Guerra. Os Estados Unidos e a China conseguirão escapar da Armadilha de Tucídides?*  
1ª edição. Trad. Cássio de Arantes Leite.  
Rio de Janeiro: Intrínseca ..... 158  
**Gelson Fonseca**

## ENTREVISTAS

“É fundamental que o Brasil faça escolhas a  
partir da projeção de seus interesses, e não  
dos interesses dos EUA ou da China” .... 166  
**Raul Jungmann**

“The world is in a new phase of multipolar  
competition with strong overtones from  
the U.S.-China bilateral rivalry” ..... 175  
**Félix E. Martín**

## MEMÓRIA

O legado de Antônio Augusto Cançado  
Trindade: as múltiplas facetas de um  
percurso voltado para a construção  
de um novo *jus gentium* ..... 186  
**Paula Wojcikiewicz Almeida**



# FORTE

30 JUN  
1 JUL 2022

## XIX Conferência de Segurança Internacional do Forte de Copacabana 2022

**Ameaças sem fronteiras:**

Somos capazes de lidar com os desafios?

## *XIX Forte de Copacabana International Security Conference 2022*

***Threats without borders:***

*Are we apt to cope with the challenges?*



A **Fundação Konrad Adenauer no Brasil**, o **Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI)** e a **Delegação da União Europeia no Brasil** convidam para a 19ª edição da maior conferência sobre segurança internacional da América Latina.

*The Konrad Adenauer Foundation in Brazil, the Brazilian Center for International Relations (CEBRI) and the Delegation of the European Union in Brazil invite you to the 19th edition of the largest conference on international security in Latin America.*

A conferência visa promover debates focados em possíveis soluções para a mitigação de problemas de segurança global, que ultrapassam os limites das fronteiras tradicionais, bem como estimular uma cooperação mais estreita entre a Europa e a América Latina ao longo das discussões em quatro painéis temáticos.

*The conference aims to foster debates focused on possible solutions for the mitigation of global security problems, which go beyond the limits of traditional borders, as well as to encourage closer cooperation between Europe and Latin America throughout the discussions in four thematic panels.*

## 30 JUN

**Abertura Institucional** 9:00 HORÁRIO DE BRASÍLIA  
*Opening remarks* 14:00 BERLIN TIME (CEST/UTC+2)

**Painel de Abertura** 9:20 HORÁRIO DE BRASÍLIA  
*Opening speeches* 14:20 BERLIN TIME (CEST/UTC+2)

**Painel 1** 10:45 HORÁRIO DE BRASÍLIA  
*Panel 1* 15:45 BERLIN TIME (CEST/UTC+2)

**Mudanças climáticas e crise energética:**  
os novos campos de batalha revisitados

*Climate change and energy crisis:  
the new battlegrounds revisited*



SAIBA MAIS  
GET TO KNOW MORE

## 1 JUL

**Painel 2** 9:00 HORÁRIO DE BRASÍLIA  
*Panel 2* 14:00 BERLIN TIME (CEST/UTC+2)

**Meios de subsistência básica em jogo:**  
segurança hídrica e alimentar  
*Basic livelihoods at stake:  
water and food security*

**Painel 3** 10:00 HORÁRIO DE BRASÍLIA  
*Panel 3* 15:00 BERLIN TIME (CEST/UTC+2)

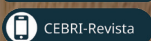
**Covid-19: um por todos e todos por um?**  
Combatendo ameaças decorrentes da pandemia  
*Covid-19: one for all and all for one?  
Combatting threats arising from the pandemic*

**Painel 4** 11:20 HORÁRIO DE BRASÍLIA  
*Panel 4* 16:20 BERLIN TIME (CEST/UTC+2)

**Cooperando para a segurança tecnológica:**  
inteligência artificial e ciberguerra  
*Cooperation for technological security:  
artificial intelligence and cyberwar*



Acesse o site  
da revista:



# CHAMADA DE ARTIGOS!

A CEBRI-Revista convida seus leitores a submeterem **artigos de policy e acadêmicos** para publicação.

Serão avaliados textos em português, espanhol e inglês sobre quaisquer temas de relações internacionais ou das seções especiais de cada edição.

A próxima edição trará a seção especial: **“A guerra na Ucrânia e as implicações para a segurança internacional e o Brasil”**.

Contamos com a contribuição da comunidade acadêmica, empresas e sociedade civil!

Mais informações sobre o processo e tipos de submissão:  
[www.cebri.org/revista](http://www.cebri.org/revista)

Dúvidas: [revista@cebri.org.br](mailto:revista@cebri.org.br).

**CEBRI REVISTA**

Ano 1 / Nº 2 / Abr-Jun 2022

**Jonacir de Souza**  
Reserva Natural Vale  
Linhares · Espírito Santo

Vale apresenta

# Juntos para transformar

O homem que mediu 1 milhão de árvores

O biólogo e o DNA da floresta

A empreendedora e a bioeconomia

Uma série que mostra pessoas reais com projetos que ajudam a proteger cerca de um milhão de hectares de floresta. Preservando a biodiversidade.

Além de apresentar iniciativas que levam investimentos para as comunidades locais desenvolverem negócios através da bioeconomia.

**Transformar a mineração hoje é transformar o amanhã de todos.**

Aponte seu  
celular e assista.



# É OLHANDO PARA O AMANHÃ QUE AGIMOS MELHOR HOJE.

A Klabin é uma empresa brasileira com mais de 120 anos, movida pela criação de soluções cada vez mais sustentáveis. Evoluímos, crescemos e nos reinventamos, acompanhando de perto as mudanças globais. Somos a maior produtora e exportadora de papéis para embalagens e embalagens de papel do país. Atuamos de ponta a ponta, desde o reflorestamento até o dia a dia das pessoas, com o propósito de inspirar as escolhas do consumidor, entregando produtos de base florestal de usos múltiplos, renováveis, recicláveis e biodegradáveis. Toda a gestão da Companhia está orientada para o Desenvolvimento Sustentável, buscando crescimento integrado e responsável, que une rentabilidade, desenvolvimento social e compromisso ambiental. Sabemos, por experiência, que produzir é preservar. E preservar é pensar no amanhã.



Brookfield

INVESTIMENTOS EM

# Infraestrutura

A Brookfield é uma das maiores investidoras, proprietárias e operadoras de ativos de infraestrutura do mundo. No Brasil, nossos investimentos em infraestrutura desempenham papel estratégico no desenvolvimento de setores essenciais para a economia, como transporte rodoviário e ferroviário, transmissão de energia, transporte de gás natural e infraestrutura de dados. Além de infraestrutura, a Brookfield investe globalmente nos setores de energia renovável, investimentos imobiliários, *private equity* e crédito.

Saiba mais em **Brookfield.com**





# EDITORIAL

---

Os caminhos da rivalidade e da cooperação  
entre Estados Unidos e China ..... 11  
**Feliciano de Sá Guimarães**

# Os caminhos da rivalidade e da cooperação entre Estados Unidos e China


---

**Feliciano de Sá Guimarães**

O sistema internacional passa por um momento de redefinição geopolítica. O fim da Guerra Fria parecia significar o triunfo da unipolaridade americana, mas os trinta anos subsequentes foram marcados, dentre inúmeros eventos, por uma das maiores revoluções sociais e políticas da história contemporânea: o vertiginoso ressurgimento chinês. As mudanças pelas quais a China passou e passará incidirão sobre a reacomodação de forças na ordem global. Os vencedores incontestáveis da Guerra Fria estão diante de um adversário formidável que se vê como único e predestinado.

De fato, muitas sociedades tendem a se perceber como singulares, e isto não seria diferente no caso da China. Porém, como disse Henry Kissinger (2011, 5), a fábula chinesa não trata apenas de mostrar sua originalidade, mas de se colocar como eterna. Enquanto todas as nações têm origens quase míticas, sendo este o caso dos EUA, a China parece não ter início. Sempre existiu e sempre existirá, como centro do mundo. Neste ambiente em que duas nações superpoderosas se veem como predestinadas, Kissinger sustenta que o relacionamento bilateral deve seguir uma linha menos de parceria e mais de *coevolução*. Isto é, ambos os países devem buscar seus imperativos domésticos, cooperando sempre que possível e ajustando suas relações para minimizar o conflito. Nenhum dos lados deve endossar todos

---

**Feliciano de Sá Guimarães**  é professor associado do Instituto de Relações Internacionais da USP e foi professor visitante do Departamento de Ciência Política da Universidade de Yale (2019-2020). É editor-chefe da CEBRI-Revista.

os objetivos do outro ou pressupor uma identidade total de interesses, mas ambos devem identificar e desenvolver interesses complementares. Isto poderia assegurar uma convivência mais pacífica (idem, 719).

Nesse contexto, um dos grandes enigmas atuais é saber se os EUA já atingiram o ponto de *superestricamento* e como seus líderes reagirão a isto. Em seu clássico sobre a ascensão e queda das grandes potências, Paul Kennedy (1987, 515) argumenta que o declínio de uma potência ocorre quando seus líderes sustentam obrigações securitárias e econômicas que superam sua capacidade doméstica de mantê-las. Este é o ponto atual em que se encontra a sociedade americana com suas profundas e paralisantes polarizações internas? Ou os EUA ainda possuem tamanha superioridade militar e tecnológica que mesmo o grande avanço econômico chinês está longe de superá-los? Mais importante, como reagirão seus líderes ao perceberem o declínio relativo de seu país? Serão mais agressivos ou cooperativos?

O mais influente internacionalista chinês contemporâneo, Yan Xuetong (2019), argumenta que a configuração deste potencial conflito reside na qualidade e nos tipos de lideranças políticas existentes nos dois países. Diferentes tipos de líderes resultarão em diferentes usos das capacidades nacionais para a guerra ou paz. A teoria de Xuetong indica que, quando a liderança política de um Estado em ascensão supera a do Estado dominante em qualidade, a disparidade de poder entre os dois se inverte, tornando o Estado em ascensão o novo ator dominante do sistema. Em outras palavras, quando a liderança do Estado em ascensão é mais capaz e eficiente do que a do Estado dominante, a influência internacional é redistribuída de uma forma que permite o Estado ascendente eclipsar o Estado dominante. Para Xuetong, a qualidade dos líderes políticos importa (idem, 193-194).

Nesse sentido, qualquer tomador de decisão ou acadêmico contemporâneo se depara com o desafio de entender os caminhos da rivalidade ou cooperação entre China e EUA. Esta segunda edição da CEBRI-Revista pretende dar uma contribuição a este debate em curso e suas implicações para o Brasil. A seção especial intitulada *EUA-China: rivalidade e competição na ordem global* traz três textos sobre a temática. O texto de Marcos Caramuru, ex-embaixador do Brasil em Pequim, discorre sobre a rivalidade à luz de sua experiência de anos lidando com a China. O diplomata trata dos ativos e fragilidades da ascensão chinesa e sobre a importância do Pacífico, palco maior da disputa pela hegemonia entre as duas potências. O texto escrito por Hussein Kalout, pesquisador de Harvard, e por Hugo Bras Martins da Costa, pesquisador na Science Po Paris, trata diretamente das implicações desta rivalidade para o Brasil e sua política externa. Para os autores, o Brasil não pode escolher um dos lados da disputa, porque isso representará perdas domésticas muito severas, além de imobilizar os interesses estratégicos do Brasil nos múlti-

plos tabuleiros internacionais. Por fim, o texto de Kishore Mahbubani, *Distinguished Fellow* do Centro de Estudos da Ásia da Universidade Nacional de Singapura (NUS) e autor do livro *Has China Won?*, aborda como os países da ASEAN e o Brasil devem agir perante a rivalidade e a inexorável centralidade da China na Ásia.

Dentro da mesma temática, esta edição traz ainda a resenha do livro de Graham Allison *A Caminho da Guerra. Estados Unidos e China conseguirão escapar da armadilha de Tucídides?*, produzida pelo embaixador Gelson Fonseca. Trata-se de um livro recentemente publicado, mas que já se tornou um clássico sobre a rivalidade EUA-China, principalmente entre as lideranças chinesas.

Já na seção de entrevistas, o primeiro entrevistado é o ex-ministro da Defesa do Brasil Raul Jungmann, que trata da rivalidade entre os dois países e de suas implicações internacionais e regionais, especialmente para o Estado brasileiro, na periferia do sistema e longe da Ásia, o principal palco da disputa. Para ele, o Brasil deve manter relações equilibradas entre as duas potências. O segundo entrevistado é Félix E. Martín, professor titular do Departamento de Política e Relações Internacionais da Universidade Internacional da Flórida, que oferece uma perspectiva sobre o assunto a partir da academia americana.

A seção de artigos acadêmicos desta segunda edição traz ainda três textos. O pesquisador Lunting Wu, da Universidade Livre de Berlim, faz uma análise da política externa de duas potências em ascensão – China e Brasil – e como elas interagem em diversos mecanismos de governança global. Já o artigo da professora da Fundação Getúlio Vargas Daniela Campello e do professor da Pontifícia Universidade Católica do Chile Francisco Urdinez examina de que forma os choques de renda associados ao comércio internacional com a China influenciam as preferências dos brasileiros sobre os laços econômicos com aquele país. O artigo de Esteban Actis, professor da Universidade Nacional de Rosário, discute a era da globalização de riscos que caracteriza o período atual. Para o autor, dentre outros aspectos, a globalização de riscos é muito afetada pela rivalidade entre EUA e China.

*Nesse sentido, qualquer tomador de decisão ou acadêmico contemporâneo se depara com o desafio de entender os caminhos da rivalidade ou cooperação entre China e EUA. Esta segunda edição da CEBRI-Revista pretende dar uma contribuição a este debate em curso e suas implicações para o Brasil.*

A seção de *policy papers* traz ainda o artigo do embaixador da União Europeia (UE) no Brasil, Ignacio Ybáñez. O artigo discute o papel da União Europeia perante a agressão da Rússia na Ucrânia, além de analisar como o Brasil e a UE podem cooperar para construir uma ordem internacional mais pacífica.

Por fim, publicamos um texto de autoria da professora de Direito Internacional da Fundação Getúlio Vargas, Paula Wojcikiewicz Almeida, sobre o legado do grande jurista brasileiro Antônio Augusto Cançado Trindade, falecido recentemente. A professora resgata parte de suas inúmeras obras acadêmicas e dezenas de decisões emblemáticas tanto na Corte Interamericana de Direitos Humanos como na Corte Internacional de Justiça.

Como argumentamos no início deste editorial, entender os caminhos da rivalidade e cooperação entre China e EUA é um dos grandes desafios da nossa Era. Para os interessados no campo das Relações Internacionais e, principalmente, os tomadores de decisão no Brasil e na América Latina, esse desafio se multiplica, uma vez que essa competição pode gerar consequências reais e diretas sobre o sistema produtivo, o arcabouço securitário e o desenvolvimento tecnológico de todos os países. Como alguns artigos discutem nesta edição, o Brasil cumpre um papel, ainda que menor, neste relacionamento entre superpotências. Qual será este papel ainda está em aberto e em constante disputa interna. ■

---

## Referências Bibliográficas

---

Kissinger, Henry. 2011. *On China*. New York: The Penguin Press.

Kennedy, Paul. (1987). *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. New York: Random House.

Xuetong, Yan. (2019). *Leadership and the Rise of Great Powers*. Princeton: Princeton University Press.

### Como citar

Guimarães, Feliciano de Sá. 2022. "Editorial. Os caminhos da rivalidade e cooperação entre Estados Unidos e China." *CEBRI-Revista* Ano 1, Número 2 (Abr-Jun): 11-14.



Foto: NASA

# POLICY PAPERS

---

Europe's Security at Stake ..... 16  
**Ignacio Ybáñez**

**CEBRI REVISTA**

Ano 1 / Nº 2 / Abr-Jun 2022

# Europe's Security at Stake

---

**Ignácio Ybáñez**

**Abstract:** The European Union (EU) is witnessing an unprecedented number of conflicts and non-conventional threats in its neighbourhood and beyond. The weaponization of migrants, vaccines and of energy issues has taken security considerations to new levels. The Russian aggression against Ukraine provided the ultimate catalyst for EU leaders to take more responsibility for security and to strengthen the strategic autonomy. In this endeavour, NATO will remain an essential partner. The EU will continue to defend the multilateral order, while supporting the United Nations reform process. As like-minded partners, there is scope for enhanced cooperation between the EU and Latin America, and in particular Brazil, in multilateral fora.

**Key words:** European security and defence; strategic compass; rules-based multilateralism.

## **A segurança da Europa em jogo**

**Resumo:** A União Europeia (UE) assiste a um número sem precedentes de conflitos e ameaças não convencionais na sua vizinhança e fora dela. O uso como arma de migrantes, vacinas e de questões de energia levou as considerações de segurança a novos níveis. A agressão russa contra a Ucrânia foi o catalisador final para os líderes da UE assumirem mais responsabilidade pela segurança e fortalecerem a autonomia estratégica. Neste esforço, a OTAN continuará a ser um parceiro essencial. A UE continuará defendendo a ordem multilateral, apoiando simultaneamente o processo de reforma das Nações Unidas. Como pensam os parceiros com ideias semelhantes, há margem para uma maior cooperação entre a UE e a América Latina, e em particular o Brasil, em fóruns multilaterais.

**Palavras-chave:** segurança e defesa europeias; bússola estratégica; multilateralismo baseado em regras.



The EU has at times been described as an economic giant, but also a political dwarf and a military worm (EEAS 2022a). While this is a cliché, like many clichés it has a basic element of truth in it. The last two years saw a worsening of the EU's strategic environment. One defining moment came when the Taliban took the Afghan capital Kabul in the summer of 2021, and thousands of EU citizens had to be evacuated under dangerous conditions. Today we are living through the most dangerous moment of the post-Cold War period, witnessing Russian aggression in Ukraine—a war is once again taking place on the European continent. Not only is the fate of Ukraine at stake, but also the wider principles of European and international security, as well as the world's geostrategic order.

In addition to what is happening at its eastern borders, the EU has an unprecedented number of conflicts brewing farther afield: Syria, Libya, the Sahel and the Horn of Africa. The EU has security interests at stake around the world, in the western Balkans, the Middle East, Africa and the Indo-Pacific. Threats come from everywhere and manifest themselves in all strategic domains: cyber, maritime and space.

The pandemic has exposed and accelerated underlying trends. The world is marked by aggressive competition with U.S.-China strategic rivalry as the main structuring force. There is a geographic power shift from West to East, from the Atlantic world to the Indo-Pacific. There is also a functional shift, away from governments. Our world is being transformed by financial markets, technology giants and media conglomerates—but also by crime syndicates, sleeper cells and hackers.

*The United Nations, the Group of Twenty, the Organisation for Security and Co-operation in Europe: the world needs them like never before, but all are weakened by distrust, vetoes, and infighting.*

While traditionally conflict situations were marked by military disputes, today we are facing *invisible wars* everywhere, and *everything* is being weaponized: migrants, vaccines, energy, technology standards, they have all become tools for political competition.

---

**Ignacio Ybáñez** is Ambassador of the European Union to Brazil. He is a Spanish Diplomat and was Secretary of State at the Ministry of Foreign Affairs and Cooperation of his country, where he also held the position of Director-General for Foreign Policy and Multilateral Global Affairs and Director-General of Africa, the Mediterranean and the Middle East. In addition, he has been Spanish Ambassador to Russia.

It is also no longer possible to talk about climate change and environmental degradation without seeing the connection to security and defence matters. The direct and indirect effects of climate change, biodiversity loss and environmental degradation represent risks to the realisation of human rights, human and State security, undermining global peace and stability and often accelerating or deepening existing vulnerabilities and uncertainties.

All of the above is happening while the multilateral system is at its weakest in 30 years. Because relations among the main actors are conflictual, international cooperation has ground to a halt. The United Nations (UN), the Group of Twenty (G20), the Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE): the world needs them like never before, but all are weakened by distrust, vetoes, and infighting.

The above demonstrates that we are dealing with a risky cocktail: more problems, which are more complex and serious, but less capacity to cope with them.

## **STEP BY STEP TOWARDS A COMMON EU SECURITY AND DEFENCE POLICY**

Security and defence are inherently sovereign domains of utmost national importance. While economic integration came relatively easy to the EU's member states, the same cannot be said about political integration, and even less about security and defence issues.

European defence integration only gained momentum after the end of the Cold War, partly as a result of the Balkan Wars in the 1990s, when it became clear that the EU needed to assume its responsibilities in the field of conflict prevention and crisis management.

The 1999 Treaty of Amsterdam listed the conditions under which military units could be deployed. In 2003, the former High Representative for Common Foreign and Security Policy, Mr. Javier Solana, was tasked by the EU member states to develop a Security Strategy for Europe. The document, entitled *A Secure Europe in a Better World* (EUR-Lex 2011), analysed, for the first time, the EU's security environment and identified key security challenges and subsequent political implications.

The 2009 Lisbon Treaty was a cornerstone in the development of an EU Common Security and Defence Policy (CSDP). The Treaty included both mutual assistance and a solidarity clause and allowed for the creation, as of January 2011, of the European External Action Service (EEAS) under the authority of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy/Vice-President of the European Commission (HR/VP). This position has been held, since Decem-

ber 2019, by Mr. Josep Borrell (ES), preceded by Ms. Federica Mogherini (IT) and Ms. Catherine Ashton (UK). The two distinct functions of the post give the HR/VP the possibility to bring all the necessary EU assets together and to apply a *comprehensive approach* to EU crisis management.

Since 2003, the EU has been deploying civilian and military missions around the world. By late 2021, around 5.000 military and civilian staff were deployed in CSDP missions and operations in three continents, working for a more stable world and contributing to a safer Europe. The most recent missions and operations are supporting security in the Central African Republic and enforcing the UN arms embargo on Libya in the Mediterranean Sea. The range of tasks is set out in the EU treaties, ranging from conflict prevention and peacekeeping, crisis management, joint disarmament operations, military advice and assistance to humanitarian efforts, and rescue and post-conflict stabilisation (European Union 2021).

## EUROPEAN SECURITY AND DEFENCE

Realising that Europe faces new and increasing threats that are not just military or territorial, in 2021 the debate about European security and defence switched gears. In her September 2021 State of the Union address to the European Parliament, the president of the European Commission, Ms. Ursula von der Leyen, called for the EU to take its work on defence to the next level, moving from a *defence eco-system* to a genuine *European Defence Union*.

Shortly thereafter, the president of the European Council, Mr. Charles Michel, declared that 2022 would be the year of European defence, adding that a stronger EU role on security and defence would also strengthen the Atlantic Alliance. That same month, president Biden welcomed a stronger and more capable European defence that contributes positively to transatlantic and global security, and is complementary to the North Atlantic Treaty Organization (NATO). In October 2021, EU leaders discussed the impact of major geopolitical events and decisions, which had put into question Europe's ability to defend its interests and vision. They agreed that Europe could not afford to be a bystander in a hyper-competitive world.

European citizens are also aware of this new context, continuing to favour dialogue over confrontation, diplomacy over force, multilateralism over unilateralism. However, at the same time, and according to numerous opinion polls, the EU's citizens want the EU to contribute in a more active way to their security and that of the world. They understand that the EU must connect the defence efforts of the member states, avoiding duplications and gaps in the EU's critical capabilities, to be more efficient in providing this protection. The citizens know that the EU's security

starts away from its borders. Therefore, the EU needs to project its presence in the world, promoting security in its neighbourhood and with its partners.

## THE STRATEGIC COMPASS

In 2021, under the leadership of the HR/VP Borrell, EU member states set out to define a response strategy. Starting from a common threat assessment, they worked on a Strategic Compass (EEAS 2021b, 2021c, 2021d) aimed at providing an ambitious plan of action for strengthening the EU's security and defence policy by 2030.

The Strategic Compass represents a quantum leap forward when it comes to EU's security. The more hostile security environment requires the EU to increase its capacity and willingness to act, strengthen its resilience and invest more and better in the EU's defence capabilities. It represents a political proposal to prevent the major risk that the EU is facing: that of *strategic shrinkage*, or the risk of being always principled but seldom relevant.

*The Strategic Compass represents a quantum leap forward when it comes to EU's security.*

Josep Borrell, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Defence Policy, said on March 21, 2022 (EEAS 2022d):

*The threats are rising and the cost of inaction is clear. The Strategic Compass is a guide for action. It sets out an ambitious way forward for our security and defence policy for the next decade. It will help us face our security responsibilities, in front of our citizens and the rest of the world. If not now, then when?*

The Strategic Compass is grouped under four work strands – Act, Secure, Invest and Partner. One of its main provisions is that the EU should be able to rescue citizens in a situation like in Afghanistan in 2021, or intervene quickly in a crisis where violence is threatening the lives of civilians, as is the case with Ukraine. As part of the Strategic Compass, the EU will develop a Rapid Deployment Capacity to swiftly deploy up to 5.000 troops for different types of crises.

The EU will further increase its readiness through regular live exercises, promote faster and more flexible decision-making and ensure greater financial solidarity by enlarging the scope of common costs. In addition, the EU will create an EU

Hybrid Toolbox and expand its already existing capacity to tackle disinformation and foreign interference.

The EU will also increase investment into the necessary strategic enablers and next-generation capabilities, such as high-end naval platforms, future combat air systems or capacities for space-based earth observation. The aim is to mobilise the entirety of the EU's tools.

Last but not least, through the Strategic Compass the EU will cooperate with strategic and like-minded partners and develop tailored partnerships, including with Latin America, through enhanced dialogues, cooperation, the promotion of participation of partners in the Common Security and Defence Policy (CSDP) missions and operations supporting capacity-building.

## **THE VERSAILLES DECLARATION, MARCH 11, 2022<sup>1</sup>**

Before the Strategic Compass could even be adopted on March 21, the relevance of the EU's renewed emphasis on defence and security matters was confirmed, when Russia invaded Ukraine on February 24, 2022, creating what EU leaders have termed a tectonic shift in European history.

Confronted with growing instability, strategic competition and security threats, EU leaders convening in Versailles on March 10 and 11, 2022, decided to take more responsibility for the EU's security and to take further decisive steps towards building European sovereignty, reducing dependencies and designing a new growth and investment model for 2030.

In the resulting document—the Versailles Declaration of March 11, 2022—EU leaders decided to invest more and better in defence and innovative technologies. They agreed to, amongst others, substantially increase defence expenditures in a collaborative way; to invest in capabilities necessary to conduct the full range of missions and operations; and to foster synergies between civilian, defence and space research and innovation.

EU leaders also paved the way to prepare Europe for fast-emerging challenges by strengthening the EU's cyber resilience, protecting critical infrastructure and fighting disinformation. In addition, the Heads of State and Government of the European Union put emphasis on the need to enhance the security and defence dimension of space industries and activities, and on the acceleration of efforts to enhance military mobility through the territory.

---

1. Informal meeting of the Heads of State or Government: Versailles Declaration, March 10 and 12, 2022.

The EU's over-dependence on Russian energy and the resulting urgency for increased energy autonomy was a further key dimension in Versailles. In this respect, EU leaders agreed *i.a.* to accelerate the reduction of the overall reliance on fossil fuel, diversifying energy supplies and routes, further developing a hydrogen market for Europe, speeding up the development of renewables and the production of their key components.

Finally, the Versailles Declaration pointed to the need for the EU to build a more robust economic base by reducing the EU's strategic dependencies in particularly sensitive areas: critical raw materials, semiconductors, health, digital and food security.

## **NATO REMAINS AT THE HEART OF EUROPE'S DEFENCE**

The EU's objective to strengthen its own approach to security does not come at the expense of NATO, which remains at the heart of Europe's territorial defence. Out of the twenty-seven EU member states, twenty-one are NATO members, only Austria, Cyprus, Finland, Ireland, Malta and Sweden are currently not members (NATO 2021).

Sharing strategic interests and facing the same challenges, NATO and the EU are working side by side in crisis management, capability development and political consultations, as well as providing support to their common partners in the East and South. Over the past years, NATO-EU cooperation has reached unprecedented levels, with tangible results in countering hybrid and cyber threats; strategic communication; military mobility; defence capabilities, industry and research; military exercises, counter-terrorism, and defence and security capacity building.

The EU is a unique and essential partner for NATO and the NATO-EU strategic partnership is essential for the security and prosperity of the Euro-Atlantic area. This certainty was reaffirmed at the March 24, 2022 extraordinary NATO Summit. As stated in the Summit's communiqué, the EU and NATO will continue to further strengthen their strategic partnership in a spirit of full mutual openness, transparency, complementarity and respect for the organisations' different mandates, decision-making autonomy and institutional integrity. Political dialogue between NATO and the EU remains essential to advance this cooperation. The current strategic environment and the COVID pandemic underscore the importance of NATO-EU cooperation in the face of current and evolving security challenges, in particular in addressing resilience issues, emerging and disruptive technologies, the security implications of climate change, disinformation and the growing geostrategic competition.

In other words, it is not either the EU or NATO; it is both (EEAS 2022a).

## RULES-BASED MULTILATERALISM IS PART OF THE EU'S DNA

Multilateralism is in the EU's DNA, which makes it a natural ally of the United Nations and regional organisations in supporting democracy and protecting human rights, fundamental freedoms and the respect for human dignity including gender equality, the rights of the child, and LGBTIQ rights (EEAS 2021a).

The EU has always defended and promoted those principles, and pushed back against attempts to undermine them. It will continue to stand up against any attempt to backtrack on the principle that all human rights are universal, indivisible, interdependent and interrelated. The EU will team up with all those who support democracy, access to justice, and accountable and inclusive institutions.

Russia's aggression in Ukraine has shown that, thirty years after the end of the Cold War, the world is facing a determined effort to redefine core tenets of the multilateral order. The outcome of this conflict will decide whether the post-war multilateral *acquis* (the body of what we have achieved) survives, centred on the UN, international law and universal rights. Alternatively, on the contrary, whether it will be replaced by a power-based, multipolar order, with zones of influence and a relativist approach to human rights.

The EU also supports the reform process initiated by the UN Secretary-General to make the UN *fit for purpose*. The EU was instrumental in securing the adoption of the General Assembly resolutions that have enabled progress on the reform's three strands—management, peace and security architecture, and development system. A more accountable, transparent and efficient UN system will be in the interest of all. The EU, therefore, stands ready to support addressing remaining challenges and the implementation and impact on the ground. The revitalisation of the General Assembly, as well as a comprehensive reform of the United Nations Security Council (UNSC), will be essential to ensure that the UN can truly live up to its responsibilities under its Charter in the 21st century (EEAS 2021a).

Since the start of the pandemic, the term *battle of narratives* has often featured in the press. What started as a battle over which model was best at combating the pandemic has since turned into a battle over the very nature of the international order (EEAS 2022c). The EU has been observing for a number of years that, in the multilateral organisation, there is a battle about the universality of human rights. Competing visions and agendas are at play to challenge the basic principles of international law, human rights, democracy and rule of law, hampering efforts to promote more multilateral governance and rules-based international cooperation. Authoritarian powers—not just Russia and China—seek to create new dynamics and to relativize the

notion of fundamental individual rights, subjecting them to local and culturally determined limitations. Moreover, powerful non-state actors, including digital platforms and multinationals, have become shapers of international norms outside established channels. In this context, existing institutions upholding fundamental rights, universal values and international law, that form the bedrock of cooperative relations between countries and peoples, have been very often bypassed or misused for narrow national or ideological interests.

*Since the start of the pandemic, the term battle of narratives has often featured in the press. What started as a battle over which model was best at combating the pandemic has since turned into a battle over the very nature of the international order*

## **THE EU, LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN REPRESENT ONE-THIRD OF UN MEMBERS**

Latin America promotes a pluralistic vision of the international community based on rules, dialogue, cooperation and peaceful conflict resolution. Closely connected in terms of history, culture and values, the EU, Latin America and the Caribbean are among the most like-minded regions, making up together one-third of the UN membership. Together, they also account for seven members of the G20.

Over the past decades, the political dialogue between the EU, the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) and the different sub-regional groupings has contributed to the increased importance of security issues in and for both regions, and has revealed the need of constructing interregional instruments to meet those new challenges. Considerable progress has been made with the inclusion of citizen security as a priority area in EU-CELAC Action Plans, and the conclusion of framework agreements on the participation of some Latin American countries in EU crisis management operations. Further incremental improvements may be achieved with the inclusion of the security dimension in the other pillars of regional cooperation that would allow developing new concepts for interregional cooperation on defence and security (e.g. migration, maritime security and ocean life protection, climate change and energy, disarmament, non-proliferation and arms control, and countering organised crime and terrorism).

To complement this political dialogue between regions, the EU is also determined to deepen the bilateral relations with the Latin American countries, with a



special focus on the two strategic partners in the region, Brazil and Mexico, and promoting the Association Agreements already in force or under negotiation. Those Agreements, based on the principles of democracy, respect for human rights—but also promoting sustainability—are our common roadmaps to the future. Brazil's membership of the UN Security Council for 2022-2023 and of the HRC offers an opportunity to further advance EU-Brazil dialogue and cooperation at multilateral level.

In Colombia, the EU has been accompanying, for decades, the country in its efforts for peace and security. The implementation of the 2016 Peace Agreement will remain at the centre of this engagement. The EU pursues an integrated approach to support the peace process, including through political and security dialogues, humanitarian assistance, development cooperation and the promotion of trade. The EU established the EU Trust Fund for Peace in Colombia: 20 EU member states, the UK and Chile have pledged a total of €130 million to the Trust Fund for projects focusing on rural local economic development and reincorporation of ex-combatants.

Given the multifaceted threats and challenges to both regions from all strategic directions, there is scope for greater bilateral cooperation between the two, but also multilateral cooperation when the global security or stability is threatened, or when our fundamental values and principles are at risk. Latin America and the Caribbean responded like no other region in the world when it came to condemning Russian aggression at UN level. They recognised that this is not another war between Europeans that seems far away. The region was on the side of international law, the UN Charter, national sovereignty, territorial integrity and, ultimately, the values that unite us in peaceful and respectful coexistence.

## **COVID: HEALTH AS A SECURITY ISSUE**

The pandemic has triggered a serious and global crisis. It started to significantly shift the geopolitical balance of the world. The effects of the pandemic have deepened existing conflicts and crises, with a direct impact on the EU's own security. Covid-19 has brought along new threats; it has uncovered strengths and vulnerabilities (European Commission 2020).

Already at the start of the pandemic, HR/VP Josep Borrell (2020) predicted that it would have significant implications for international defence and security:

*One thing is clear: the Covid-19 crisis will be a re-defining moment for our societies, for our economies—and for our security and defence policy. Health now is a security issue.*

The EU's ability to contribute to vaccinating the whole world remains a central issue for its external policy. First, because the pandemic has truly demonstrated that no one will be safe, until everyone is safe. Everyone's health can be better protected by vaccines, and the more people are vaccinated, the less risk there is of new variants emerging among unvaccinated parts of the population. Second, because demonstrating the EU's solidarity will influence the future attitudes of many emerging and developing countries. Continuing investing in the production and distribution of Covid-19 vaccines worldwide is therefore one of the most important public spending priorities. Vaccinating the world will cost billions of dollars, but it should boost growth prospects sufficiently to keep economies alive and to raise tax revenues in countries many times over. In other words, what governments spend on vaccinations will pay for itself later on.

At the beginning of the pandemic, there was no funding, no global framework for a COVID vaccine—just the rush for every country to be the first to get one. Less than two months after the pandemic hit Europe, the EU stepped up to lead the global response. With civil society, the G20, the World Health Organization and others, the EU brought more than 40 countries together to raise EUR 16 billion to finance research on vaccines, tests and treatments for the whole world, demonstrating the EU's convening power in action.

However, it is not enough to find a vaccine. The EU wishes to make sure that not only European citizens, but all men, women and children around the world have access to vaccines. This is why the EU joined the COVAX global facility in September 2020, and contributed EUR 400 million to help ensure that safe vaccines are available not only for those who can afford it, but for everyone who needs it.

The EU's first priority in the context of the pandemic continues to be the speed-up of global vaccination. With less than 10% of global doses administered in low-income countries by the end of 2021, the scale of injustice and the level of urgency are obvious. Team Europe (the EU and its 27 member states) is investing one billion euro to ramp up mRNA production capacity in Africa. The EU committed to share 250 million doses, and by mid-2022 the EU will add a new donation of another 200 million doses. This is an investment in solidarity—but also in global health and security. Overall, the EU delivered more than 700 million doses to the European people, and more than another 700 million doses to the rest of the world, to more than 130 countries, including 125 million doses to Latin America and the Caribbean (LAC). In early May 2021, COVAX delivered 3.9 million Covid-19 vaccine doses to Brazil.

In Brazil, the EU Delegation and the embassies of the EU member states also joined efforts with Brazilian institutions to accommodate the challenges of the Covid-19 pandemic. The support actions included two initiatives. Firstly, physical emergency aid provided mainly through existing projects financed by the EU and its member states. Work plans were adjusted in order to include actions to prevent and combat the pandemic. Projects included, for example, information campaigns, basic food baskets and hygiene materials. Seventy actions were supported for the amount of EUR 22.6 million in grants. Secondly, the EU financial institutions mobilised EUR 635 million in loans, for example, to support the Brazilian government's emergency aid programmes or to support the economic recovery of micro and small businesses in North-eastern Brazil.

At regional level, the EU contributes to implementing the UN ECLAC/CEPAL Plan for self-sufficiency in health matters in Latin America and the Caribbean, including vaccine manufacturing in the region, that was endorsed by the Summit of the Community of Latin American and Caribbean States on September 18, 2021, in which the president of the European Council, Charles Michel, participated.

## **ENERGY TRANSITION WILL CHANGE GEOPOLITICAL BALANCES**

Energy has always been an important geopolitical issue. With high prices and gas supply's challenges caused by the crisis with Russia, it is at the top of the EU's agenda. Until recently, over 40% of EU gas imports came from Russia, and 60% of the energy revenues that Russia received came from the EU. Russia had already used energy supplies for political purposes in the past. During the weeks ahead of the invasion of Ukraine, although Russia had been fulfilling strictly its contractual commitments, Russian-state owned Gazprom had refused to send additional supplies to refill European storage facilities (EEAS 2022b).

Together with the United States (U.S.) and other partners, the EU opposes the use of energy supply as a weapon and geopolitical lever. The EU-U.S. joint statement on energy security of January 2022 placed resilience to future price shocks and safeguards against geopolitical tensions at the centre of the transatlantic energy security agenda (European Commission 2022). The EU and the U.S. are committed to ensuring the energy security of the EU and its neighbours, including Moldova, Ukraine and the Western Balkans.

By reducing the overall gas import ratio from Russia, the EU would be investing not only in the green transition, but also in reducing its strategic dependencies. In recent years, Russia has enhanced its resilience against economic sanctions by increasing its foreign currency reserves, more than the EU has done to enhance

its capacity to face potential gas supply cuts. As indicated by the HR/VP, the EU needs to urgently consider developing strategic gas reserves and the possibility of joint gas purchasing. This would enhance the security of all at a manageable price. The starting point of the EU's strategy is the European Green Deal and the energy transition that the EU wishes to accelerate in light of the climate emergency.

There is a broad lesson in the events of the past months and years: in the end, reliable, affordable and secure energy can only come through a decarbonised energy system based largely on renewables. This is why the EU is also cooperating closely with the U.S. on technology. Energy efficiency, renewables (such as wind power) and hydrogen are high on the EU-U.S. common agenda. A new EU-U.S. High-Level Climate Action Group was established in 2021, aligning EU-U.S. positions ahead of the 2021 United Nations Climate Change Conference (COP26) in Glasgow. This Energy Council will jumpstart the Transatlantic Green Technology Alliance on innovation and rapid, at scale deployment of key clean energy technologies globally, including heat pumps, advanced metering and long-duration energy storage, notably by reinforcing our common efforts on codes, standards, certification and regulatory frameworks.

*In the end, reliable, affordable and secure energy can only come through a decarbonised energy system based largely on renewables.*

The energy transition will continue to change geopolitical balances, shifting power from those controlling fossil fuels to those developing clean energy technologies. This will require countries that now heavily rely on fossil fuel exports to diversify their economies. The net zero and just energy transition is vital to save our planet, but will also have foreign policy benefits: a world run on clean energy will be a more stable and better world for all, although it will also create new dependencies because of the materials it requires. A new EU strategy on international energy will be published in the spring of 2022, to set out in more detail the EU's response to the wider challenges on this issue.

The EU will continue to build a global energy transition that is socially just and takes care of the geopolitical challenges.

## **CLIMATE CHANGE AND SECURITY**

The EU recognises that the direct and indirect effects of climate change, biodiversity loss and environmental degradation represent risks to the realisation of

human rights, and human and state security, undermining global peace and stability, often accelerating or deepening existing vulnerabilities and instability (Council of the European Union 2022).

The EU welcomes the increased focus by the Security Council and other UN bodies on the climate, peace, and security nexus. Whilst vetoed, the broad support by 113 countries for the thematic UNSC Resolution of December 2021 on security implications of climate change was a clear indication that the importance of this concept, to which the EU remains committed, is widely acknowledged. In this context, the European Council welcomed the EU Concept for an Integrated Approach on Climate Change and Security (European External Action Service 2021), establishing a framework to address the climate, peace and security nexus in EU external action and calling for its robust implementation.

In a context where climate diplomacy increasingly gains a pivotal role among the components of its foreign and security policy, the EU is intensifying work with multilateral and regional organisations, as well as with like-minded and strategic partners in the Americas, Asia and Africa. The aim is to promote a multi-stakeholder framework to raise awareness of the climate-security nexus, tackle cross-cutting climate-related security risks, and support the prevention and resolution of climate-induced conflicts. The EU remains firmly convinced that the integrated approach on climate change and security in its dialogue and cooperation with third countries and regions would allow establishing environmental and sustainable peace and cooperation on a local, regional, and global scale.

These issues should continue to be high on the agenda of the dialogue between the EU and Brazil. More broadly, the region of Latin America and the Caribbean is a vital partner for the EU in the promotion of an ambitious and determined implementation of the commitments made in the Paris Agreement. Many LAC countries pursue *Pacto Verde* policies, like the EU. The region's immense biodiversity, the crucial need to preserve the Amazon rainforest and other precious biomes for climate stability, and the high climate vulnerabilities of many LAC countries are the basis for strong joint action and ambition in international climate negotiations. ■

---

## References

---

- Borrell, Josep. 2020. "European Defence: Fighting COVID-19, Preparing for the Future." *European External Action Service Website*. EEAS. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-defence-fighting-covid-19-preparing-future\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-defence-fighting-covid-19-preparing-future_en).
- Council of the European Union. 2022. "Council Conclusions on EU Climate Diplomacy: Accelerating the Implementation of Glasgow Outcomes." <https://www.consilium.europa.eu/media/54433/st06120-en22.pdf>.
- EEAS. 2021a. "European Commission High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy Brussels." *Common Foreign and Security Policy, European External Action Service Website*. [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/en\\_strategy\\_on\\_strengthening\\_the\\_eus\\_contribution\\_to\\_rules-based\\_multilateralism.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/en_strategy_on_strengthening_the_eus_contribution_to_rules-based_multilateralism.pdf).
- EEAS. 2021b. "A Strategic Compass for Security and Defence." *European External Action Service Website*. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en).
- EEAS. 2021c. "A Strategic Compass to Make Europe a Security Provider Foreword by HR/VP Josep Borrell - Why Do We Need a Strategic Compass?" *European External Action Service Website*. [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/foreword\\_-\\_a\\_strategic\\_compass\\_to\\_make\\_europe\\_a\\_security\\_provider.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/foreword_-_a_strategic_compass_to_make_europe_a_security_provider.pdf).
- EEAS. 2021d. "Time to Move Forward with the Strategic Compass." *European External Action Service Website*. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/time-move-forward-strategic-compass\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/time-move-forward-strategic-compass_en).
- EEAS. 2022a. "Europe in Danger: What Next for EU Security and Defence?" Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the Bibliothèque Solvay. *European External Action Service Website*. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/%E2%80%9Ceuropa-danger-what-next-eu-security-and-defence%E2%80%9D-speech-high-representativevice-president\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/%E2%80%9Ceuropa-danger-what-next-eu-security-and-defence%E2%80%9D-speech-high-representativevice-president_en).
- EEAS. 2022b. "EU HRVP Blog: Europe's Energy Security and EU-US Cooperation." Delegation of the European Union to the People's Republic of China, *European External Action Service Website*. [https://www.eeas.europa.eu/delegations/china/eu-hrvp-blog-europe%E2%80%99s-energy-security-and-eu-us-cooperation\\_en](https://www.eeas.europa.eu/delegations/china/eu-hrvp-blog-europe%E2%80%99s-energy-security-and-eu-us-cooperation_en).
- EEAS. 2022c. "Munich Security Conference, 20 February 2022 - Opening Statement by HR/VP Josep Borrell." *European External Action Service Website*. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/munich-security-conference-20-february-2022-opening-statement-hrvp-josep-borrell\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/munich-security-conference-20-february-2022-opening-statement-hrvp-josep-borrell_en).
- EEAS. 2022d. "Foreign Affairs Council: Remarks by High Representative Josep Borrell at the Press Conference." The Diplomatic Service of the European Union. *European External Action Service Website*. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/foreign-affairs-council-remarks-high-representative-josep-borrell-press-conference\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/foreign-affairs-council-remarks-high-representative-josep-borrell-press-conference_en).
- EUR-Lex. 2011. "A Secure Europe in a Better World - European Security Strategy." *Publications Office of the European Union*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:r00004>.
- European Commission. 2020. "State of the Union Address by President von der Leyen at the European Parliament Plenary." *European Commission Website*. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_20\\_1655](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655).
- European Commission. 2022. "Joint Statement on US-EU Cooperation on Energy Security." *European Commission Website*. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_22\\_664](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_664).
- European External Action Service. 2021. "Concept for an Integrated Approach on Climate Change and Security." *European Council*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12537-2021-INIT/en/pdf>.
- European Union. 2021. "EU Missions and Operations." *European External Action Service Website*. [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu\\_csdp-missions-and-operations\\_2021-10.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_csdp-missions-and-operations_2021-10.pdf).

NATO. 2021. "Brussels Summit Communiqué Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Brussels, 14 June 2021." *NATO Website*. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_185000.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm).

**To cite this work**

Ybáñez, Ignacio. 2022. "Europe's Security at Stake." *CEBRI-Journal* Year 1, Number 2 (Apr-Jun): 16-31.

Submitted: May 4th, 2022

Approved for publication: June 2<sup>nd</sup>, 2022

---

Copyright © 2022 CEBRI-Journal. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original article is properly cited.



## SEÇÃO ESPECIAL

---

- Managing the U.S.-China contest:  
can Brazil and ASEAN countries cooperate? ..... 33  
**Kishore Mahbubani**
- China-EUA: a grande trajetória da disputa pela hegemonia ..... 53  
**Marcos Caramuru**
- A rivalidade China-EUA e os interesses estratégicos do Brasil ..... 70  
**Hussein Kalout & Hugo Martins da Costa**



# Managing the U.S.-China contest: can Brazil and ASEAN countries cooperate?

---

**Kishore Mahbubani**

**Abstract:** The U.S.-China contest will be the biggest geopolitical issue in the coming decades. The U.S. erred in not adopting a thoughtful, long-term strategy to manage China's challenge. While Brazil and the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) have fundamentally different geopolitical circumstances, they share strong ties with both countries and should send a united message against their rivalry. They should work together to forge a multilateral approach, based on existing norms and processes, to develop a new balance of power which will enable both China and the U.S. to thrive together with Brazil, ASEAN and the rest of the world.

**Keywords:** U.S.-China geopolitical contest; Brazil; ASEAN.

## **Administrando a rivalidade EUA-China: podem o Brasil e os países da ASEAN cooperar?**

**Resumo:** A disputa EUA-China será a maior questão geopolítica das próximas décadas. Os EUA erraram ao não adotar uma estratégia ponderada e de longo prazo para administrar o desafio da China. Embora o Brasil e a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) tenham circunstâncias geopolíticas fundamentalmente diferentes, eles compartilham fortes laços com ambos os países e devem enviar mensagem unida contra essa rivalidade. Eles devem trabalhar juntos para forjar uma abordagem multilateral, baseada em normas e processos existentes, para desenvolver um novo equilíbrio de poder que permita que a China e os EUA prosperem junto com o Brasil, a ASEAN e o resto do mundo.

**Palavras-chave:** disputa geopolítica EUA-China; Brasil; ASEAN.

**B**razil and the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) could not be further apart geographically. ASEAN and Brazil are located exactly on opposite sides of the globe. Logically speaking, since geopolitics is a combination of two words – geography and politics – the different geographies of Brazil and ASEAN should mean that we will have different geopolitical challenges. As one moves firmly ahead into the third decade of the 21<sup>st</sup> century, it is becoming clearer and clearer that both Brazil and ASEAN will face a common challenge: managing the U.S.-China geopolitical contest. This essay argues that while the U.S. has made a huge strategic error by launching a geopolitical contest without first working out a thoughtful, long-term strategy, Brazil and ASEAN can send a common message to persuade the U.S. and China to press the pause button on their geopolitical contest.

Making predictions about the future is always hazardous. However, one does not have to be a geopolitical genius to figure out that the dominant geopolitical contest of the 21<sup>st</sup> century will be the one between the U.S. and China. This contest will be complex and multidimensional, as I document in my book *Has China Won?* (2020), which has been published in Brazil as *A China Venceu?* (Mahbubani 2021a). This geopolitical contest will gain momentum in the coming decades because of a fundamental two thousand year old iron law of history: the number one power in the world today, the U.S., will always push down the number two power, China, and prevent it from becoming number one.

Of course, the U.S. denies that it is only protecting its primacy in launching this contest. To gain support for its position, the U.S. has to portray this geopolitical issue as a contest between good and evil, or between democracies and autocracies. A well-known U.S. writer, Anne Applebaum (2021), described it as follows: “If the U.S. removes the promotion of democracy from its foreign policy, if the U.S. ceases to interest itself in the fate of other democracies and democratic movements, then autocracies will quickly take our place as sources of influence, funding, and ideas.” Similarly, president Biden (United States 2021) has also said, “We’re in a contest, not with China per se, ... with autocrats, autocratic governments around the world, as to whether or not democracies can compete with them in a rapidly changing 21<sup>st</sup> century.” It is understandable why the U.S. would like to portray itself as a defender of democratic values. However, all seasoned geopolitical analysts know that when countries have to choose between interests and values, they always choose interests. Indeed, this has been true in the U.S.-China relationship too.

---

**Kishore Mahbubani** is a Distinguished Fellow at the Asia Research Institute, National University of Singapore (NUS), and author of the book *Has China Won?*

*A love affair* began between the U.S. and China in 1971 when Henry Kissinger made his famous secret visit to Beijing. It was followed by a historic path-breaking visit by president Richard Nixon to Beijing in February 1972, exactly fifty years ago. It is vital to remember here that, at that time, China was still in the throes of the Cultural Revolution, a period which had seen far greater deprivations of human rights in China than anything seen today. Yet, the U.S. could choose to completely ignore these human rights violations in China and focus on its key interest of finding an ally against the Soviet Union in the Cold War.

It is also vital to add here that, during the Cold War, both Brazil and the five founding members of ASEAN (Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore and Thailand) were clearly more closely aligned with the U.S. than with the Soviet Union. Indeed, when ASEAN was created on August 8, 1967, it was denounced by the Soviet Union as an American imperialist creation. As a Diplomatic Dictionary edited by then Soviet Foreign Minister Andrei Gromyko noted, ASEAN was under undisguised pressure from the U.S.A. and other countries, which hoped to impart on the association an anti-socialist orientation, to urge them into confrontation with Vietnam, Laos and Cambodia, and to convert ASEAN into a military-political grouping. China too vociferously condemned the creation of ASEAN. Mao's government denounced it as a "neo-imperialist" creation. The Peking Review called the founding members "the handful of U.S. imperialism's running dogs in Southeast Asia" and denounced ASEAN as "an out-and-out counter-revolutionary alliance rigged up to oppose China, communism and the people, another instrument fashioned by U.S. imperialism and Soviet revisionism for pursuing neo-colonialist ends in Asia" (see Mahbubani 2018).

Hence, during the Cold War, both Brazil and ASEAN did not have to make difficult choices, ASEAN countries stood solidly with the U.S. However, in the U.S.-China contest, difficult choices must be made, both Brazil and ASEAN want to maintain good ties with the U.S. There are many powerful reasons for doing so, but now it is also in the interest of Brazil and ASEAN to maintain good ties with China. Indeed, China has become a more important trading partner. In 2000, it took Brazil one year to export \$1 billion to China, while it took one month to export \$1 billion to the U.S. Today, it has reversed: it took Brazil only 72 hours to export \$1 billion to China in 2020, while it took 12 days to export a similar amount to the U.S. (see Mahbubani 2021b).

Similarly, ASEAN's trade with China has become much larger than its trade with the US. In 2000, US trade with ASEAN was \$135 billion, more than three times the trade of China with ASEAN of \$40 billion. However, by 2020, China's trade with ASEAN had grown to \$680 billion, almost double US trade with

ASEAN, which stood at \$362 billion. However, the cumulative investment by U.S. companies in ASEAN is much larger than the cumulative China investment in the ASEAN region, at \$318 billion in 2019 compared to \$110 billion from China (see Mahbubani 2021c).

Against this backdrop, it is clear that Brazil and ASEAN share a common interest in maintaining equally good ties with both the U.S. and China. The Prime Minister of Singapore, Mr. Lee Hsien Loong (2020, 61), was probably speaking on behalf of several ASEAN states when he said that “Asia-Pacific countries do not wish to be forced to choose between the United States and China. They want to cultivate good relations with both. They cannot afford to alienate China, and other Asian countries will try their best not to let any single dispute dominate their overall relationships with Beijing. At the same time, those Asian countries regard the United States as a resident power with vital interests in the region.”

Given this fundamental common interest between Brazil and ASEAN in maintaining good ties with both the U.S. and China, it would be advisable for them to work out a common position on that contest and design a common set of messages to put across to all parties. Indeed, Brazil and ASEAN would be demonstrating that they are good friends of both the U.S. and China in putting across their common messages intended to enhance the national interests of both the U.S. and China. And what would these common messages be?

The first message would be to call on the U.S. and China to press the “pause” button on their contest. Indeed, both would benefit more if the pause button is pressed. Concerning the U.S., the pause period would enable it to work out a comprehensive and thoughtful long-term strategy for managing the U.S.-China contest; China would benefit

by being able to focus on the continuing developmental challenges it faces at home. Equally importantly, both the U.S. and China today face common global challenges, like Covid-19 and climate change. Climate change cannot be defeated by either the U.S. or China alone, both would have to cooperate with the rest of the world to contain this challenge. This is why I conclude *Has China Won?* (2020) with the following observation: “Humans would look pityingly at two tribes of apes that continued fighting over territory while the forest around them was burning. But this is how the U.S. and China will appear to future generations if they continue to focus on their differences while the earth is facing an extended moment of great peril (282).”

*Against this backdrop, it is clear that Brazil and ASEAN share a common interest in maintaining equally good ties with both the U.S. and China.*

One of the most shocking aspects of the U.S.-China geopolitical contest is that the U.S. has decided to launch it without first working out a comprehensive strategy. This is not my insight. This was told to me by one of the greatest statesmen in American history, Dr. Henry Kissinger, at a one-on-one lunch in New York in March 2018. Other eminent American commentators have also confirmed it. The diplomat who translated into Chinese for president Richard Nixon during his historic 1972 visit was Ambassador Chas Freeman. He has also confirmed that the approaches of the U.S. towards China have been “strategy-free”. This is what he said:

*After the end of the Cold War, the United States has been somewhat adrift... We seem to have lost the capacity to think strategically. After the end of the Cold War, we regarded foreign affairs generally as a discretionary activity. In this context, various ideological agendas came to the fore. We became quite strident about human rights. We became concerned as time went on that we were losing our primacy in Asia to the Chinese. We did not come up with a new objective to replace the one we had followed over the years, namely integrating China into the global system, and we began to engage in ad hocery across the board (see Kuo 2018).*

The lack of U.S. strategy towards China is also demonstrated by the fact that the U.S. has never clearly spelled out what objectives it hopes to accomplish in the U.S.-China contest. Stop China’s economy from becoming number one? Isolate China? Overthrow the Chinese Communist Party? As you can tell from the listing of such goals, it is clear that none of them is achievable. No U.S. leader has ever spelt out what goals the U.S. is trying to accomplish by launching this contest. This also confirms the lack of strategy.

The U.S.-China contest was first launched by president Donald Trump when he set the trade war against China on January 22, 2018. When president Joe Biden took over in January 2021, he reversed many of Trump’s policies to the rest of the world. Yet, he could not reverse any of Trump’s policies toward China, including the trade war, as a very strong anti-China consensus has built up in the American body politic. Curiously, during his election campaign, Biden himself explained well why the trade war against China would not work. He said: “President Trump may think he’s being tough on China. All that he’s delivered as a consequence of that is American farmers, manufacturers and consumers losing and paying more” (see Pramuk 2019).

The Biden administration has also carried on with the strong anti-China rhetoric of the Trump administration. Unfortunately, some of its comments on China

have not been carefully thought through. For example, Avril Haines, the director of National Intelligence in the Biden administration, said “China is a challenge to our security, to our prosperity, to our values across a range of issues” (see Senator Susan Collins 2021). Many Americans may have applauded her for bluntly stating the truth, but every aspect of her statement is factually incorrect.

First, China is not challenging American prosperity, the Chinese are smarter than this. They see American prosperity as an asset that has helped and will continue to help propel the Chinese economy to prosperity. The American economy has been the main economic locomotive that has enabled the Chinese economy to go from being one-tenth the size of the American economy in purchasing power parity (PPP) terms, in 1980, towards becoming larger than the U.S.’s by 2014. So, contrary to Haines, if president Biden were to propose to China an economic deal that would benefit the American economy (and American workers) and also benefit that country, China would enthusiastically embrace such a deal. American prosperity is an asset to China, not a liability.

Second, China is not a threat to American security, it is not threatening a military invasion of the U.S. (and its armed forces are an ocean away) nor a nuclear strike on the U.S. (with its nuclear warheads being one-twentieth the size of the U.S.’s). China is also not threatening American military supremacy in regions like the Middle East. Indeed, it is not even rivalling American defence budgets. Defence Secretary Lloyd Austin observed that for twenty years the U.S. has been focused on the Middle East while China has been modernising its military: “We shall maintain the edge,” he noted, “and we’re going to increase the edge going forward” (see Garamone 2021). Fareed Zakaria (2021) was absolutely right when he wrote, in a March 2021 op-ed piece in the *Washington Post*, that

*what Austin calls the U.S.’s ‘edge’ over China is more like a chasm. The United States has about 20 times the number of nuclear warheads as China. It has twice the tonnage of warships at sea, including 11 nuclear-powered aircraft carriers, compared with China’s two carriers (which are much less advanced). Washington has more than 2,000 fighter jets, compared with Beijing’s roughly 600, according to national*

*The Biden administration has also carried on with the strong anti-China rhetoric of the Trump administration. Unfortunately, some of its comments on China have not been carefully thought through.*

*security analyst Sebastien Roblin. And the United States deploys this power using a vast network of some 800 overseas bases. China has three. China spends around \$250 billion on its military, a third as much as the United States.*

If Haines is right to describe China as a threat to the U.S. security, the logical conclusion would be that China would be happy to see a reduction in the U.S. defence budget, in its number of aircraft carriers, jet fighters, and naval bases. Actually, China would be unhappy. Chinese strategic planners are absolutely thrilled that the U.S. is wasting so much money fighting unnecessary wars as well as maintaining a huge and bloated defence budget that weakens U.S. competitive edge in more critical areas, like education, research and development. The huge American defence budget gives the U.S. the same competitive edge that a dinosaur gets from its bulk: not very much!

Finally, when Haines says that China is a threat to American “values across a range of issues,” it would only be true if China were either threatening to export its ideology to the U.S. or threatening to undermine the electoral process there. Neither is happening. Yet, an amazing number of Americans, even thoughtful and well-informed ones, are sure that China is set on undermining American values. This belief may be a result of two major misconceptions about China. The first is that, since China is run by a communist party, it must, like the former Soviet Union, be on a campaign to prove that communism is superior to democracy. Yet, empirical evidence shows that China stopped supporting fellow communist parties decades ago. Its main dream is to rejuvenate Chinese civilization, not waste time exporting communist ideology. The second misconception is that when China becomes the largest economic power in the world, overtaking the U.S., it will, like the U.S., go on a universalizing mission and export the Chinese “model,” just as the U.S. exported the American model. This is a perfect example of the U.S.’s ignorance of its strategic rival. The Chinese do not believe that anybody can be a Chinese in the way that Americans believe that anybody can be an American. The Chinese believe, quite

*If American strategic thinkers could accept that China is not trying to export a Chinese model to replace the American model, it would enable them to step back and fashion a more thoughtful, more viable response to the challenge coming from China.*

simply, that only Chinese can be Chinese, and they would be puzzled if anybody else tried to become Chinese.

If American strategic thinkers could accept that China is not trying to export a Chinese model to replace the American model, it would enable them to step back and fashion a more thoughtful, more viable response to the challenge coming from China. Right now, most American policymakers and pundits are secretly terrified that China's economy, which is already bigger than the U.S.'s in PPP terms, could also become bigger in nominal market terms within a decade.

Yet, there is absolutely no reason why the U.S. could not remain the most "admired and influential country" in the world (as it was, say, under president John F. Kennedy), even after it became the second-largest economy in the world. This is the metric that American policymakers should pay attention to, not the size of U.S. GNP. Fortunately, one of the U.S. wisest strategic thinkers, George Kennan, gave precisely this instruction when advising the U.S. on how to handle the Soviet challenge.

Even though Kennan is remembered mostly for his containment policy (which would not work against a globally integrated power like China), he emphasised, in his article *The Sources of Soviet Conduct* (1947), that the U.S. standing in the world, relative to that of the Soviet Union, would depend on its ability to "create among the peoples of the world generally the impression of a country which knows what it wants, which is coping successfully with the problems of its internal life and with the responsibilities of a world power, and which has a spiritual vitality capable of holding its own among the major ideological currents of the time."

There are four facets of this critical piece of advice from Kennan: a country that (1) knows what it wants; (2) is coping successfully with its internal problems; (3) is coping successfully with global responsibilities; and (4) has spiritual vitality. *Vis-à-vis* the Soviet Union, the U.S. was ahead on all four counts. Today, *vis-à-vis* China, the U.S. is behind on all four. A concrete example illustrates the point. The world was happy to hear Joe Biden say "America is back." Yet, one would have to be a complete strategic idiot if one did not ask the obvious follow-up question: for how long?

One mistake that many American strategic planners and thinkers make is to underestimate the intelligence of the rest of the world. Most observers of the U.S. know that Trump personally, or Trumpism more broadly, has at least an even chance of returning to the White House in 2024. In July 2021, Edward Luce wrote that "as long as Donald Trump is breathing, the odds are that he will run again in 2024. . . . The [Republican] party as a whole now has one truth, which is whatever Trump says, even if it is different after breakfast than before" (see Luce 2021). If Trump becomes president again, he will probably withdraw from multilateral agree-



ments and institutions once more (like the Paris Climate Accords and WHO), disparage allies (like France and Germany) or ask them to pay more (like South Korea and Japan), and withdraw H1B visas from friendly countries like India. Can any American stand up and say, with certainty, that this will never happen again? And if Americans cannot say this confidently, is it not reasonable for most countries in the world to carefully hedge their bets in the competition between the U.S. and China?

This is precisely why it is important for Brazil and ASEAN to send a common message to both U.S. and China and call upon them to press the pause button on the U.S.-China contest. As the analysis above shows, the U.S. does not have a strategy, let alone a winning strategy, to deal with China. At the same time, a strong case can be made that the continuation of this contest is effectively jeopardising the interests of the 1.7 billion people who live in the U.S. and China and the six billion other people on planet Earth. How so? The simple answer is that all 7.8 billion people on planet Earth now have more pressing issues to deal with, including Covid-19 and climate change. The U.S.-China contest is not just preventing an effective and coordinated response to these common global challenges. It is actually leading to the loss of many human lives, including in the U.S. and China.

Take the case of Covid-19. When it emerged and spread around the world, the wisest response of humanity to this common global challenge should have been to declare that this virus was a common threat to all of humanity. Hence, all of humanity should have put aside all their differences to focus on this common challenge. Indeed, the virus confirmed that all the world has become a small and interdependent community. In my book on global governance, entitled *The Great Convergence* (Mahbubani 2014), I used a simple boat metaphor to explain how the human condition had changed. In the past, when 7.8 billion people lived in 193 separate countries, it was akin to living in 193 separate boats. Now, as a result of rapid globalisation and the effective shrinking of our world, the 7.8 billion people of our world no longer live in 193 separate boats. Instead, we all live in 193 separate cabins on the same boat. This analogy explains perfectly well why Covid-19 could spread to virtually all countries in the world.

Many of us have travelled on cruise lines. We know instinctively that if we are on a cruise liner in the middle of the ocean, our immediate response to a fire in one cabin would not be to argue about who started the fire. Instead, we would all rush to put out the fire before arguing about who started it. It does not require a genius to figure out the correct response. It is common sense. Despite this, what was the response of the Trump administration when Covid-19 erupted in Wuhan in January 2020? Instead of offering a hand and trying to eradicate Covid-19, it focused its efforts on blaming China. Indeed, throughout 2020, the Trump administration

kept making irresponsible claims that the virus was deliberately leaked from a Chinese laboratory without providing evidence. For example, Mike Pompeo claimed, in an interview on May 3, 2020: “There is enormous evidence that that’s where this began... I can tell you that there is a significant amount of evidence that this came from that laboratory in Wuhan” (see Borger 2020). Indeed, the Trump administration never once offered to help China deal with Covid-19.

By contrast, when the U.S. triggered a similar global crisis—global financial crisis—in 2008/09 through the spectacular collapse of the Lehman Brothers in September 2008, both the Bush and Obama administrations turned to China for assistance to overcome the crisis. And China responded positively to this.

All these points reinforce a key message of this essay and of my book *Has China Won?* The U.S. has made a huge strategic error by launching a geopolitical contest without first working out a thoughtful, long-term strategy to manage the geopolitical challenge from China. So, how should the U.S. go about formulating a thoughtful and comprehensive strategy towards China?

When I served in the Singapore Foreign Service, I was also assigned to write long-term strategy papers for the Singapore government. The big lesson I learned from Singapore’s three exceptional geopolitical masters (Lee Kuan Yew, Goh Keng Swee and S. Rajaratnam) was that the first step to formulate any long-term strategy is to frame the right questions. If one gets the questions wrong, the answers will be wrong. Most importantly, as Rajaratnam taught me, in formulating such questions, one must always “think the unthinkable.”

*In this spirit of “thinking the unthinkable,” I would like to suggest ten areas that provoke questions that the American strategic planners should address.*

In this spirit of “thinking the unthinkable,” I would like to suggest ten areas that provoke questions that the American strategic planners should address. Having met George Kennan once in his office in the Institute of Advanced Study in Princeton, New Jersey, in the late 1990s, I believe that he would favour confronting head-on the toughest issues that lie ahead.

## THE BIG TEN

1. With 4% of the world’s population, America’s share of the global GDP was close to 50% at the end of World War II. Throughout the Cold War,

the GDP of the Soviet Union never came close in size to that of America, reaching only 40% that of America's at its peak. Could America's GDP become smaller than China's in the next thirty years? If so, what strategic changes will America have to make when it is no longer the world's dominant economic power?

- 2.** Should America's primary goal be to improve the livelihood of its 330 million citizens or to preserve its primacy in the international system? If there are contradictions between the goals of preserving primacy and improving well-being, which should prevail?
- 3.** In the Cold War, America's heavy defence expenditures proved prudent as they forced the Soviet Union, a country with a smaller economy, to match America's military expenses. In the end, this helped to bankrupt the Soviet Union. China learned a lesson from the collapse of the Soviet Union. It is restraining its defence expenditures while focusing on economic development. Is it wise for America to continue investing heavily in its defence budget? Or should it cut down its defence expenses and its involvement in expensive foreign wars and instead invest more in improving social services and rejuvenating national infrastructure? Does China want America to increase or reduce its defence expenditures?
- 4.** America did not win the Cold War on its own. It formed solid alliances with its Western partners in NATO and cultivated key third world friends and allies, like Brazil and China, Pakistan, Indonesia and Egypt. To preserve these close alliances, America kept its economy open to its allies and generously extended its aid. Above everything else, America was acknowledged for its spirit of generosity in the Cold War. The Trump administration has announced an America First policy and threatened to impose tariffs on key allies like the EU and Japan and third world friends like India. Can America build up a solid global coalition to counterbalance China if it also alienates its key allies? Was America's decision to walk away from the Trans-Pacific Partnership (TPP) a geopolitical gift to China? Has China already mounted a preemptive strike against a containment policy by engaging in new economic partnerships with its neighbours through the Belt and Road Initiative (BRI)?
- 5.** The most powerful weapon that America can use to bring its allies and adversaries into line and conform to its wishes is not the U.S. military, but the U.S. dollar. The U.S. dollar has become virtually indispensable for global

trade and financial transactions. In this regard, it serves as a global public good servicing the interdependent global economy. Since foreign banks and institutions cannot avoid using it, America has been able to indulge in the extraterritorial application of its domestic laws and impose huge fines on foreign banks for violating its domestic laws on trading with Iran and other sanctioned countries. American adversaries like North Korea and Iran were also forced to the negotiating table because of crippling financial sanctions. American sanctions on these countries worked best when they were supported and endorsed by multilateral institutions, like the UN Security Council, whose decisions are binding on UN member states. Under the Trump administration, America has switched from multilateral to unilateral sanctions and weaponized the dollar to use against its adversaries. Is it wise to weaponize a global public good and use it for unilateral ends? Right now, there are no practical alternatives to the U.S. dollar. Will that always be the case? Is this the Achilles' heel of the American economy that China can pierce and weaken?

6. In developing a strategy against the Soviet Union, Kennan emphasised that it was vital for Americans to “create among the peoples of the world generally the impression of a country” that was successful domestically and enjoyed a “spiritual vitality.” Professor Joseph Nye described this as American soft power. From the 1960s to the 1980s, American soft power soared. Since 9/11, America has violated international law and international human rights conventions (and became the first Western country to reintroduce torture). American soft power has declined considerably, especially under Trump. Are the American people ready to make the sacrifices needed to enhance American soft power? Can America win the ideological battle against China if it is perceived to be a “normal” nation rather than an “exceptional” one?
7. General H. R. McMaster, president Trump’s national security adviser from 2017 to 2018, has said that at the end of the day, the struggle between America and China represented the struggle between “free and open societies and closed, authoritarian systems” (see ASU 2020). If this statement is correct, all free and open societies should feel equally threatened by the Chinese Communist Party. Of the world’s three largest democracies, two are Asian: India and Indonesia. Brazil is also one of the world’s largest democracies. None of these democracies feel threatened in any way by Chinese ideology. Neither do most European democracies feel threatened.

Unlike the Soviet Union, China is not trying to challenge or threaten American ideology. By treating the new China challenge as akin to the old Soviet strategy, America is making the classic strategic mistake of fighting tomorrow's war with yesterday's strategies. Are American strategic thinkers capable of developing new analytical frameworks to capture the essence of the competition with China?

8. In any major geopolitical competition, the advantage always goes to the party that can remain rational and cool-headed over the party that is driven by emotions, conscious or unconsciously. As Kennan wisely observed, that “loss of temper and self-control” is a sign of weakness. But are America's responses to China driven by reason? Or by subconscious emotions? The Western psyche has long harboured a deep, unconscious fear of the *yellow* peril. Kiron Skinner, former Director of Policy Planning at the United States Department of State in the Trump administration, pointed out that the contest with China was with a power that was “non-Caucasian” (see Ward 2019). In doing so, she put her finger on what is driving the emotional reactions to China. In the politically correct environment of Washington, DC, is it possible for any strategic thinker to suggest such a politically incorrect but truthful point without getting politically skewered?
9. Sun Tzu, one of China's greatest strategic masters, once advised: “If you know the enemy and know yourself, you need not fear the result of a hundred battles. If you know yourself but not the enemy, for every victory gained you will also suffer a defeat. If you know neither the enemy nor yourself, you will succumb in every battle.” Does America know its Chinese rival? For example, is America making a fundamental error of perception when it views the CCP as a Chinese Communist Party? This would imply that the soul of the CCP is embedded in its communist roots. Yet, in the eyes of many objective Asian observers, the CCP actually functions as the “Chinese Civilization Party.” Its soul is not rooted in the foreign ideology of Marxism-Leninism but in Chinese civilization. The most important job for a strategic thinker is to try to step into the mind of the adversary. So here is a test: What percentage of a Chinese leader's mind is preoccupied with Marxist-Leninist ideology and what percentage with the rich history of Chinese civilization? The answer would probably surprise many Americans.
10. Henry Kissinger in *On China* (2011) emphasised that Chinese strategy was guided by the Chinese game of wei qi (围棋), not Western chess. In West-

ern chess, the emphasis is on finding the fastest way to capture the king. In *wei qi*, the goal is to slowly and patiently build up assets to tip the balance of the game in one's favour. The emphasis is on long-term strategy, not short-term gains. So is China slowly and patiently acquiring assets that are progressively turning the strategic game in China's favour? Interestingly, America has made two major efforts to thwart two long-term moves by China to gain advantage. Both failed. The first was the Obama administration's attempt to prevent its allies from joining the Chinese-initiated Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) in 2014–2015. The second was the effort by the Trump administration to prevent its allies from participating in the Chinese-initiated BRI (Belt and Road Initiative). Is America setting aside enough resources for the long-term competition? Does the American society have the inherent strength and stamina to match China's long-term game?

The goal of raising these questions is to stimulate a strategic debate, think the unthinkable, and dissect and understand the many complex dimensions of the U.S.-China geopolitical contest that will unravel in the coming decade. One of the goals of this article is to promote hard-headed, rational thinking on an inevitably complex and shifting subject.

One fundamental question that any American strategic thinker must pose before plunging into a major geopolitical contest is one that is inconceivable in America. In short, can America lose? The thought seems inconceivable. Both in physical and moral terms, America has long seen itself as the strongest nation. The U.S. economy, and consequently its military, has been the strongest in the world for over a century. Its natural advantage of occupying a lightly populated and resource-rich continent, combined with the innovativeness and vigour of American institutions (especially its free markets, its rule of law, its universities) and the American people, have convinced America that no nation can come close to its level of ingenuity and productivity.

In the moral dimension, to most Americans, the idea that a free and open society like America, the world's strongest democracy, could lose a contest against a closed communist society like China is inconceivable. Americans are prone to believe that good always triumphs over evil and that no political system is inherently as good as the one envisaged by the founders of the republic. This may partially explain the increasing demonization of China in recent years. The more China is portrayed as an evil actor (especially in violating American expectations that China would progressively open up and become a democratic society as it engaged Amer-

ica), the easier it has become for Americans to persist in the belief that they would eventually triumph against China, no matter the odds.

Americans also assumed that since they had the most open society on the planet, the various mechanisms of this open society would alert America if it took a major wrong turn. Sadly, this has not happened in recent decades. Most Americans are unaware that the average income of the bottom 50% of their population has declined over a thirty-year period. This did not happen because of one wrong turn. America has turned away significantly from some of the key principles that defined social justice in American society. America's greatest political and moral philosopher in recent times has been John Rawls. Through his works, he tried to distil the wisdom of the philosophy of the great European philosophers, which America's Founding Fathers learned from. Unfortunately, many Americans are unaware of how much they have turned away from some key founding principles.

*The global context in which the U.S.-China rivalry will be played out will be very different from that of the Cold War. The world has become a more complex place.*

The global context in which the U.S.-China rivalry will be played out will be very different from that of the Cold War. The world has become a more complex place. It is clear that America remaining the preeminent world power, while not impossible, is going to become more and more unlikely, unless America adapts to the new world that has emerged.

In the arena of civilizational dynamism, the world is returning to something like a historic balance among different human civilizations. For over two hundred years, Western civilization vastly outperformed the rest of the world, allowing it to overturn the historical precedent; from the year 1 to 1820, China and India were always the largest civilizations in terms of economic strength. The past two hundred years have therefore been an aberration.

One reason the West can no longer dominate the world is that the rest have learned so much from the West. They have imbibed many Western best practices in economics, politics, science and technology. As a result, while many parts of the Western civilization (especially Europe) seem exhausted, lacking drive and energy, other civilizations are just getting revved up. In this respect, human civilizations are like other living organisms, they have life cycles. Chinese civilization has had many ups and downs. It should be no surprise that it is now returning in strength.

Having survived over two thousand years, China has developed strong civilizational sinews. Professor Wang Gungwu has observed that while the world has had many ancient civilizations, the only ancient civilization to fall down four times and rise again is China (see Mahbubani 2020). As a civilization, China is remarkably resilient. The Chinese people are also remarkably talented. As the Chinese look back over two thousand years, they are acutely aware that the past thirty years under CCP rule have been the best thirty years that Chinese civilization has experienced since China was united by Qin Shi Huang in 221 BCE. For most of the past two thousand years, the large pool of brainpower available in the Chinese population was not developed under the imperial Chinese system. During the past thirty years, for the first time in Chinese history, it has been tapped on a massive scale. Cultural confidence, which the Chinese have had for centuries, combined with what China has learned from the West have given Chinese civilization a special vigour today. A Chinese American psychology researcher from Stanford University, Jean Fan, has observed, after visiting China in 2019, that “China is changing in a deep and visceral way, and it is changing fast, in a way that is almost incomprehensible without seeing it in person. In contrast to America’s stagnation, China’s culture, self-concept, and morale are being transformed at a rapid pace—mostly for the better” (Fan 2019). If an index could measure the relative strength and resilience of different human civilizations based on their real performance over two thousand years, Chinese civilization might rank number one. The extraordinary vigour of Chinese civilization today is not unique. Other Asian civilizations are also thriving because the West has taught the world well and they have shared its example widely.

I can confidently speak about the civilizational vigour of the many different societies in Asia as the result of an unusual cultural quirk. I have cultural connections with diverse societies in Asia, where half of humanity lives, all the way from Tehran to Tokyo. I was born to two Hindu Sindhi parents in Singapore in 1948. As a result, I am connected with over a billion Hindus in South Asia. Nine of the ten Southeast Asian states have an Indic cultural base too. When I see stories from the Ramayana and Mahabharata—so much a part of my childhood—performed in Southeast Asia, I feel my connection to them. Over 550 million people live in this Southeast Asian Indic space. My parents left Pakistan in 1947 because of the painful partition between Hindu India and Islamic Pakistan. As a child, I learned to read and write the Sindhi language with its Perso-Arabic script. My name, Mahbubani, also comes from an Arabic-Persian word, *mahboob*, which means “beloved.” Hence, when I visit the Arabic or Iranian cultural spheres, I can also feel a cultural connection with them. When I visit Buddhist temples in China, Korea, and Japan,



I can also feel the tug of cultural affinity. Buddhism, which has roots in Hinduism, originated in India. My mother would take me to pray in Buddhist temples, as well as Hindu temples, when I was young.

This personal connection with a remarkably wide range of Asian societies, as well as my ten years as an ambassador to the United Nations (UN), has convinced me that in the realm of international affairs, the texture and chemistry of the world have also changed in a way that most Americans are unaware of. One hundred ninety-three nation-states are members of the UN. One simple question we should ask is: which country—China or the United States—is swimming in the same direction as the majority of the other 191?

Most Americans assume that America's policies and aspirations abroad are naturally in harmony with the rest of the world, since America has provided leadership to the rest of the world for decades. After World War II, America did set the broad directions for the liberal international order (which should be more appropriately called the "rules-based international order"). The main global multilateral institutions, including the UN, the World Trade Organization (WTO), the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank, were all created at the height of American power. They reflect American values. In terms of cultural identity, they are Western in orientation, not Asian or Chinese. Yet, despite the fact that they entrench Western values and priorities, in recent years America has been walking away from these institutions, while the rest of the world, especially China, has been walking toward them.

In short, it is far from certain that America will win the contest. China has as good a chance as America of emerging as the dominant influence in the world. In fact, many thoughtful leaders and observers in strategically sensitive countries around the world have begun preparing for a world where China may become number one.

This is precisely where Brazil and the ASEAN countries can be helpful to the U.S. We can help nudge the U.S. to drop its illusions about China and engage in more realistic assessments of China's current capabilities and future potential. Indeed, Brazil has in the past been a good friend of the U.S. in providing frank advice when the U.S. was about to make geopolitical mistakes. In early 2003, as the U.S. was building up the forces to invade Iraq, Brazil was one of the few countries to publicly speak out and advise the U.S. not to proceed with its invasion. As then president Lula said, "In my opinion, it disrespects the United Nations... it doesn't take into account what the rest of the world thinks. And I think this is serious" (United Press International 2003). It is clear that if the U.S. heeded the advice of Brazil

on Iraq in 2003, it would have spared a costly and destructive war in Iraq, which eventually weakened the U.S.

Similarly, the U.S. would be better if it were to heed the joint advice of Brazil and ASEAN countries and adopt more realistic and pragmatic policies towards China. All the current U.S. attitudes and policies towards China are based on the unrealistic assumption that China can never become the number one power in the world. But China can and is likely to become the number one power. Therefore, instead of engaging in a futile unilateral effort to thwart the rise of China, which will fail, the U.S. should work with Brazil, ASEAN and other countries to forge a multilateral approach, based on existing multilateral norms and processes, to work out a new balance of power which will enable both China and the U.S. to thrive together with Brazil, ASEAN and other countries. This is why closer coordination between Brazil and ASEAN on the U.S.-China contest is critical. We will be advancing our own long-term interests, and also help China and the U.S., if we could work out a coordinated approach to managing the U.S.-China contest. This is why I hope this essay will result in a new chapter of Brazil-ASEAN cooperation. ▬

*Brazil and the ASEAN countries can be helpful to the U.S. We can help nudge the U.S. to drop its illusions about China and engage in more realistic assessments of China's current capabilities and future potential.*

## References

- Applebaum, Anne. 2021. "The Bad Guys Are Winning." *The Atlantic*, November 15, 2021. <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2021/12/the-autocrats-are-winning/620526/>.
- ASU. 2020. "Gen. HR McMaster, ASU President Michael Crow discuss America's challenges and innovative strategies". Arizona State University, Office for Veteran and Military Academic Engagement. October 8, 2020. <https://vetengagement.asu.edu/gen-hr-mcmaster-asu-president-michael-crow-discuss-america%E2%80%99s-challenges-and-innovative-strategies>.
- Borger, Julian. 2020. "Mike Pompeo: 'enormous evidence' coronavirus came from Chinese lab." *The Guardian*, May 3, 2020. <https://www.theguardian.com/world/2020/may/03/mike-pompeo-donald-trump-coronavirus-chinese-laboratory>.
- Garamone, Jim. 2021. "Austin, Blinken Trip All About Partnerships With Asian Allies." *U.S. Department of Defense*, March 13, 2021. <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2536551/austin-blinken-trip-all-about-partnerships-with-asian-allies/>.
- Fan, Jean. 2019. "The American Dream Is Alive in China." *Palladium Magazine*, October 11, 2019. <https://palladiummag.com/2019/10/11/the-american-dream-is-alive-in-china/>.
- Kennan, George F. 1947. "The Sources of Soviet Conduct." *Foreign Affairs* 25 (4): 566-582. <https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/1947-07-01/sources-soviet-conduct>.
- Kissinger, Henry. 2011. *On China*. London: Penguin Publishing Group.
- Kuo, Kaiser. 2018. "Legendary diplomat Chas W. Freeman, Jr., on U.S.-China strategy and history: Part 1." *Sinica Podcast*. August 16, 2018. <https://supchina.com/podcast/legendary-diplomat-chas-w-freeman-jr-on-u-s-china-strategy-and-history-part-1/>.
- Lee, Hsien Loong. 2020. "The Endangered Asian Century. America, China, and the Perils of Confrontation." *Foreign Affairs* 99, N. 4 (July/August 2020): 51-64. <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2020-06-04/lee-hsien-loong-endangered-asian-century>.
- Luce, Edward. 2021. "Republicans have become the party of nihilism." *Financial Times*, July 29 2021. <https://www.ft.com/content/76f9fdc2-3449-4c97-80c6-47c6625aa1d2>.
- Mahbubani, Kishore & Jeffery Sng. 2018. *The ASEAN Miracle: A Catalyst for Peace*. India: Oxford University Press.
- Mahbubani, Kishore. 2014. *The Great Convergence: Asia, the West, and the Logic of One World*. New York: Public Affairs.
- Mahbubani, Kishore. 2020. *Has China Won? The Chinese Challenge to American Primacy*. New York: PublicAffairs.
- Mahbubani, Kishore. 2021a. *A China Venceu?* Translated by Bruno Casotti. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca.
- Mahbubani, Kishore. 2021b. "Can America Lose to China?" *The National Interest*, July 1, 2021. <https://nationalinterest.org/feature/can-america-lose-china-189020>.
- Mahbubani, Kishore. 2021c. "In Asia, China's Long Game Beats America's Short Game." *Foreign Policy*, December 12, 2021. <https://foreignpolicy.com/2021/12/12/china-us-asean-trade-geopolitics/>.
- Pramuk, Jacob. 2019. "Biden slams Trump's trade war even as he calls to 'get tough' on China." *CNBC*, July 11, 2019. <https://www.cnn.com/2019/07/11/joe-biden-slams-trump-china-trade-war-in-foreign-policy-speech.html>.
- Senator Susan Collins. 2021. "Senator Collins Questions Nominee for Director of National Intelligence | U.S." *Senator Susan Collins website*, January 19, 2021. <https://www.collins.senate.gov/newsroom/senator-collins-questions-nominee-director-national-intelligence>.

United Press International. 2003. "Brazil: Iraq and U.S. guilty of disrespect." *United Press International*, March 19, 2003. <https://www.upi.com/Defense-News/2003/03/19/Brazil-Iraq-and-US-guilty-of-disrespect/81971048124823/>.

United States. 2021. Remarks by President Biden in Press Conference. Briefing Room, White House Office. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/06/13/remarks-by-president-biden-in-press-conference-2/>.

Ward, Steven. 2019. "Treating China as racially foreign could lead the US into war." *The Washington Post*, May 4, 2019. <https://www.washingtonpost.com/politics/2019/05/04/because-china-isnt-caucasian-us-is-planning-clash-civilizations-that-could-be-dangerous/>.

Zakaria, Fareed. 2021 "The Pentagon is Using China as an excuse for huge new budgets". *Washington Post*, March 2021. [https://www.washingtonpost.com/opinions/the-pentagon-is-using-china-as-an-excuse-for-huge-new-budgets/2021/03/18/848c8296-8824-11eb-8a8b-5cf82c3dffe4\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/the-pentagon-is-using-china-as-an-excuse-for-huge-new-budgets/2021/03/18/848c8296-8824-11eb-8a8b-5cf82c3dffe4_story.html).

#### **To cite this work**

Mahbubani, Kishore. 2022. "Managing the U.S.-China contest: can Brazil and ASEAN countries cooperate?" *CEBRI-Journal* Year 1, Number 2 (Apr-Jun): 33-52.

Submitted: February 24th, 2022

Approved for publication: May 05th, 2022

---

Copyright © 2022 CEBRI-Journal. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original article is properly cited.

SEÇÃO ESPECIAL

---

# China-EUA: uma leitura da trajetória da disputa pela hegemonia

---

**Marcos Caramuru de Paiva**

**Resumo:** Este artigo busca analisar a história recente e os fatores relevantes relacionados à disputa China-Estados Unidos por hegemonia, e seu impacto no redesenho da ordem internacional. O relacionamento bilateral chegou a um ponto de tensão que não se dissipará. Ao mesmo tempo, a China não demonstra dispor de instrumentos suficientemente amadurecidos para exercer uma nova liderança. Seu foco é a Ásia, cenário de maior potencial para o acirramento da disputa. A realidade tal como se apresenta hoje definirá uma nova moldura de interação entre países na esfera mundial.

**Palavras-chave:** China; Estados Unidos; ordem internacional; Xi Jinping; Joe Biden.

## **China-U.S.A.: a reading of the hegemony dispute trajectory**

**Abstract:** This article analyzes the recent history and relevant factors related to the China-United States dispute for hegemony, and its impact in the redesign of the international order. The bilateral relationship has reached a tension point that will not dissipate. At the same time, China does not seem to have sufficiently mature instruments to exercise a new leadership. Its focus is on Asia, the scenario with the greatest potential for the dispute's intensification. The reality as it presents itself today will define a new interaction framework between countries in the world sphere.

**Keywords:** China; United States; international order; Xi Jinping; Joe Biden.

As tensões entre a China e os Estados Unidos estão no nível mais elevado desde a abertura dos contatos bilaterais nos anos 1970. A expectativa que se tinha de que com o Partido Democrata no comando do governo americano pudesse haver um diálogo razoavelmente construtivo entre os dois grandes caiu por terra logo no início da administração Biden.

As lideranças chinesas têm indicado frequentemente que os Estados Unidos não admitem reconhecer o novo papel do seu país no mundo. Em diversas ocasiões, o próprio presidente Xi Jinping e o chanceler Wang Yi criticaram a mentalidade de Guerra Fria, de hegemonia e de soma zero (americana) na disputa.<sup>1</sup> Ao mesmo tempo, as autoridades dão múltiplas indicações de que não interromperão a trajetória do país nos segmentos econômico, tecnológico, diplomático e militar.

O governo americano, por sua vez, exacerba o ambiente de desconfiança ao abandonar a agenda de diálogo bilateral, sublinhar a ideia de que a grande divisão mundial do momento é aquela entre o mundo democrático e as autocracias, ao ativar o QUAD (ou QSD, Quadrilateral Security Dialogue, que envolve EUA, Japão, Austrália e Índia) e o AUKUS (pacto de segurança militar que envolve EUA, Reino Unido e Austrália), concebidos como instâncias de segurança antiChina, e ao engajar-se num verdadeiro corpo a corpo junto a vários países para denunciar os riscos da ascensão chinesa.

A guerra na Ucrânia contribui ainda mais para o ambiente de acusações mútuas. Autoridades americanas afirmam que os Estados Unidos não ficarão indiferentes aos países que ajudarem a Rússia a circundar sanções, enquanto as autoridades chinesas indicam que não importa quão precária ou desafiadora a situação internacional possa se afigurar, a China e a Rússia vão avançar na cooperação estratégica (Lawder & Shalal 2022, FMPRC 2022).

Há vozes que expressam uma visão mais equilibrada sobre como os dois países deveriam estar encarando a convivência. Larry Summers, por exemplo, num webinar recente de um *think tank* chinês, disse o seguinte:

*Não acho realista que a China aspire a substituir os EUA como a principal potência econômica do mundo. Não acho realista que a China aspire a uma visão do conti-*

1. Ver, por exemplo, "Xi says cold war, zero-sum mentality out of place", People's Daily Online, 10 de abril de 2018, disponível em <http://en.people.cn/n3/2018/0410/c90000-9447406.html> e "State Council and Foreign Minister Wang Yi meets the press", Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 7 de março de 2022, disponível em: [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/202203/t20220308\\_10649559.html](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/202203/t20220308_10649559.html).

**Marcos Caramuru de Paiva** é sócio e gestor da KEMU consultoria, membro do Conselho Consultivo Internacional do CEBRI e foi embaixador em Pequim.

*nente asiático na qual os Estados Unidos não sejam um participante ativo econômico, político e de segurança. Ao mesmo tempo, não acho realista que os Estados Unidos aspirem ao tipo de mundo hegemônico unipolar que muitos nos EUA falaram depois da queda do Muro de Berlim. E acho que nós, nos Estados Unidos, depois de quase um século em que era diferente, precisamos acomodar o fato de que não seremos a economia maior e completamente dominante do mundo para sempre.<sup>2</sup>*

É reduzida, entretanto, a perspectiva de que a realidade se altere. A China, que até o período Xi Jinping operava na linha da máxima de Deng Xiaoping “esconda sua força, aguarde o seu tempo”, julga-se agora em condições de competir. Potências competem pela hegemonia. O objetivo máximo de cada uma delas, lembra John Mearsheimer (2003), é maximizar a sua quota de poder mundial.

Quanto aos Estados Unidos, se, por muitas décadas no século XX, as forças políticas internas convergiram no projeto de construir uma ordem internacional baseada em valores liberais e democráticos consolidados num contexto multilateral, agora unem-se em torno de um novo objetivo: conter a ascensão chinesa. O *establishment* político, ou parte expressiva dele, parece ter concluído que, depois de décadas de êxito, o projeto liberal e multilateralista resultou em ganhos para uma gama de países que não os próprios Estados Unidos, o principal deles a China. A meta é reverter essa realidade, ou pelo menos parar o avanço chinês. Ao mesmo tempo, a sociedade americana resiste em ver os EUA perderem a exclusividade do poder mundial.

Como quer que evolua a grande disputa China-EUA, o governo norte-americano dá mostras de que não quer enfrentá-la sem aliados. Desde que assumiu, Joe Biden procura atrair para suas posições os atores de médio e grande porte no cenário da Ásia do Nordeste e do Pacífico Sul. Ao mesmo tempo, busca seduzir os europeus, agora ainda com mais vigor diante do cenário de guerra ucraniano,

*A melhor expectativa que se pode alimentar é que a China e os Estados Unidos busquem encontrar algum equilíbrio e até mesmo aceitem dividir o poder com potências de médio porte. Equilíbrio entre lideranças no contexto internacional é um estado que exige construção permanente.*

2. Tradução livre. Ver “Wang Huiyao in dialogue with Lawrence H. Summers on Global Economy and Sino-U.S. Relations”, Center for China and Globalization (CCG), 26 de janeiro de 2022. A transcrição completa está disponível em inglês em: <http://en.ccg.org.cn/archives/74865>.

mesmo sabendo que os europeus desenvolveram laços comerciais e de investimentos profundos com a realidade chinesa e não dispõem do capital econômico e político norte-americano para enfrentar as perdas derivadas do *decoupling* das economias. Só o Reino Unido, que está à procura de um papel pós-Brexit e não tem relações tão profundas com a China como outros na região, parece determinado a seguir sem reservas o diapasão americano.

A China, por sua vez, desenvolve uma teia de contatos com países de todas as regiões para solidificar sua presença internacional. Iniciou a chamada amizade sem limites com a Rússia e tem feito o possível para manter o diálogo e os vínculos que desenvolveu com a Europa ao longo das últimas décadas.

A melhor expectativa que se pode alimentar é que a China e os Estados Unidos busquem encontrar algum equilíbrio e até mesmo aceitem dividir o poder com potências de médio porte. Equilíbrio entre lideranças no contexto internacional é um estado que exige construção permanente. Tem relação com uma série de fatores, entre eles alianças históricas e novas dos países líderes, situações circunstanciais ou por eles forjadas, capacidade de influência, peso e atratividade de propostas em foros multilaterais. Difícil atingi-lo em qualquer circunstância, mais agora à luz dos desenvolvimentos recentes.

Henry Kissinger (2012), na introdução de seu *Diplomacia*, avalia que os teóricos do equilíbrio de poder sempre deixam a impressão de que ele é a forma natural das relações internacionais, mas lembra que sistemas de equilíbrio de poder existiram raramente na História:

*Para a maior parte da humanidade e nos períodos mais longos da história, o império tem sido a forma normal de governo. Impérios não têm o menor interesse em operar num sistema internacional; aspiram ser o sistema internacional. Impérios não precisam de um equilíbrio de poder. É como os Estados Unidos veem sua política exterior nas Américas — e a China, durante a maior parte da sua história, na Ásia (2012, 20).*

## **ATIVOS E FRAGILIDADES CHINESAS NA TRAJETÓRIA**

A robustez econômica é o maior ativo chinês na cena internacional. Mas o quadro interno, em seu conjunto, também conta. O país tem líderes determinados e um sólido sistema político, requisitos essenciais para uma atuação externa ambiciosa. O sistema tem a fragilidade intrínseca aos regimes pouco transparentes e está longe de mostrar compatibilidade com valores ocidentais, mas suas



bases são compatíveis com a história chinesa e ele goza de legitimidade interna. Uma parte expressiva da população saiu da pobreza, a classe média ampliou consideravelmente o acesso ao bem-estar e os mais abastados, possivelmente os que mais se incomodam com o papel vigilante e inibidor do Estado, dispõem de renda suficiente para viver muito acima da linha de conforto e remeter recursos ao exterior.

A realidade, no entanto, supera simplificações. A China tem limites para se tornar uma potência no estilo americano ou mesmo no estilo soviético da Guerra Fria. O modelo chinês dificilmente pode ser reproduzido sem a moldura cultural que o embala. Apenas alguns países asiáticos teriam condições de segui-lo. As poucas tentativas de exportar a lógica econômica têm gerado mais desafios do que sucesso. Tome-se a *Belt and Road Initiative de 2013* como exemplo. A China acredita que investimentos em infraestrutura, em qualquer circunstância, produzem, no curto ou longo prazo, ganhos econômicos. O país, com uma poupança elevadíssima, em larga medida na mão de bancos estatais, tem condições de investir pesadamente em ferrovias, rodovias, portos e, mais recentemente, na infraestrutura digital. Outros países não dispõem de tais condições. A China pode até financiá-los, como tem feito, mas os investimentos não necessariamente gerarão receita compatível com os pagamentos devidos ao financiador. O problema do endividamento de associados e beneficiários da *Belt and Road* é visível hoje. Os próprios chineses parecem ter perdido algo do entusiasmo inicial com a Iniciativa.

A gestão centralizada, mas com a geração de crescimento predominantemente nas mãos dos governos locais, é também algo difícil de reproduzir, mesmo em regimes autoritários. Governos centralizados tendem a funcionar rigorosamente de cima para baixo. A China opera num *mix* em que o papel das autoridades locais é essencial para o crescimento e para a solução de múltiplos problemas. Para bem gerir esse *mix*, o Partido Comunista Chinês segue há muito a diretriz de convocar jovens de talento nas universidades e oferecer-lhes oportunidade de ascensão num ambiente altamente competitivo.

O Partido Comunista tem contatos frequentes com os partidos com os quais se identifica no mundo e promove visitas regulares de membros desses partidos à China para apresentar-lhes os êxitos do seu modelo. De uma maneira geral, os vínculos do PCC com a esquerda mundial não parecem muito diferentes dos que estabelecem a social-democracia e os partidos de esquerda europeus ou, mais recentemente, a ultradireita americana com os grupos políticos que abraçam o seu sentido de direção. É verdade que, com um bom número de estatais a serviço do Estado, é sempre possível fazer a diferença e ampliar o capital político em países menores e

mais frágeis. Mas isso não necessariamente abre espaço para os países replicarem o modelo chinês.

No *front* diplomático, os chineses apregoam uma política pragmática, voltada para resultados e alegam que não exportam ideologia. É legítimo perguntar se chegará o momento em que o país se tornará confiante a ponto de projetar internacionalmente os valores de sua sociedade e da realidade política interna. Isso já pode estar na pauta. Num discurso em julho de 2021, em uma conferência do PCC com líderes partidários mundiais, Xi Jinping afirmou que “a história e a prática provaram e continuarão a demonstrar que o caminho da China é o correto... O Partido Comunista está desejoso de compartilhar experiências com partidos políticos de todos os países... para que possamos fazer bem ao nosso povo e aos povos ao redor do mundo.”<sup>3</sup>

A política externa chinesa defende ardorosamente o multilateralismo. A China indicou os dirigentes de vários organismos internacionais e lançou iniciativas como o Banco Asiático de Infraestrutura, mas não adota propriamente uma postura propositiva no contexto multilateral. Ao contrário. Seria razoável, por exemplo, esperar que uma iniciativa como a *Belt and Road* tivesse

sido apresentada num foro internacional existente. Não foi. Os chineses têm baixa tolerância para o confronto aberto de visões, típico do debate multilateral, e expõem dificuldade diplomática para atrair aliados em torno de ideias. Suas iniciativas buscam atrair aliados em troca de vantagens econômico-financeiras.

A China desenvolveu, ao longo dos últimos anos, alguns conceitos “multilateralistas”, como o da construção de uma “comunidade de destino compartilhado para a humanidade”, ou de um “mundo de prosperidade comum” ou a procura permanente de cooperação internacional no modelo *win-win*. Mas esses são essencialmente slogans, voltados para salientar que, em contraste com os EUA, o país busca, em sua atuação externa, fomentar o bem comum, enquanto os norte-americanos estariam voltados para satisfazer os seus interesses exclusivos.

Em suma, a China ainda tem limitada musculatura para construir uma trajetória de influência sustentável e eficaz na esfera política mundial ou na realidade

*A China ainda tem limitada musculatura para construir uma trajetória de influência sustentável e eficaz na esfera política mundial ou na realidade interna dos países.*

3. Tradução livre. Ver discurso de Xi Jinping no evento CPC and Political Parties Summit, na China, em 6 de julho de 2021. O texto completo está disponível em inglês em: [http://www.xinhuanet.com/english/2021-07/07/c\\_1310048196.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2021-07/07/c_1310048196.htm).

interna dos países. Os maiores ativos chineses estão no fato de sua economia ter peso relevante para o crescimento da economia internacional e na sua capacidade de avançar em tecnologia, inclusive na exportação e na aplicação da tecnologia à atividade produtiva e à vida das sociedades, o que poderá ser crescentemente um fator de influência sobre as realidades dos países.

## DE OBAMA A BIDEN, DE HU JINTAO A XI

Obama foi o primeiro presidente americano a visitar Pequim durante o seu primeiro ano de mandato. Não sem razão. A China havia demonstrado decidido apoio à promoção do crescimento da economia mundial quando a crise financeira de 2008 eclodiu, quatro meses antes da sua posse. Isso era essencial para os Estados Unidos.

Na verdade, convinha politicamente aos chineses engajar-se no combate à crise. O governo Hu Jintao, ao longo dos anos anteriores a 2008, havia se empenhado em um conjunto expressivo de reformas que muitos consideravam demasiado arrojadas para a China de então. Entre elas estavam as leis trabalhistas, que regulamentaram um mercado de trabalho anteriormente livre de qualquer imposição aos empregadores, e a exigência de contribuição das empresas à seguridade social. A crise ofereceu a chance de reverter o ambiente ácido interno gerado pelas reformas e aprovar um programa de estímulo econômico de RMB 4 trilhões, que mudou o humor do país, despertou o entusiasmo do segmento produtivo público e privado, assim como dos gestores locais, além de contribuir para a recuperação da economia global.

Na esteira do bom entendimento, Obama e Hu Jintao criaram, em 2009, o Diálogo Econômico Estratégico, liderado, do lado americano, pelo secretário do Tesouro Tim Geithner e pela secretária de Estado Hillary Clinton, e, do lado chinês, por duas personalidades com peso político: o conselheiro de Estado Dai Bingguo e o vice-primeiro-ministro Wang Qishan, hoje vice-presidente da República e líder da parte chinesa da Comissão Bilateral com o Brasil (COSBAN). Muitos acreditavam que esse seria o embrião de um G2 político-econômico, uma nova peça central no mapa do poder mundial.

*Mas acreditar que os americanos haviam assimilado a ideia da China como um país de sua estatura, com quem dividiriam decisões sobre a ordem mundial, ia longe demais.*

Embalado pela ideia de consolidar o G2, em junho de 2013 Xi Jinping viajou aos Estados Unidos, acompanhado apenas do chanceler Wang Yi e de Song Tao, o chefe da área internacional do Partido Comunista, para um encontro desprovido de maiores formalidades com o presidente Obama, em Sunnylands, destinado a aprofundar o relacionamento pessoal entre os chefes de Estado. Os chineses construíram em torno do encontro de Sunnylands a ideia de que nele se gestou um novo modelo de relacionamento entre duas grandes nações e que isso era uma escolha estratégica baseada na experiência histórica, nas condições nacionais e nas tendências do mundo.<sup>4</sup> Sunnylands, para eles, não ocorreu por acaso. A China, desde 2012, desenvolvia o conceito do chamado *Novo Tipo de Política para as Grandes Potências*, para se contrapor à avaliação de que, nos momentos da História em que há uma potência em ascensão e outra determinada a preservar o status quo, algum tipo de conflito é inevitável.

Xi e Obama souberam construir um canal de comunicação, que permitiu a administração dos temas mais conflituosos. Encontraram-se onze vezes até o término do mandato do presidente americano, gerando o que Chen Li, diretor do Centro de China da Brookings, avaliou como um “um grau impressionante de cooperação construtiva” (ver Cheng 2016).

Mas acreditar que os americanos haviam assimilado a ideia da China como um país de sua estatura, com quem dividiriam decisões sobre a ordem mundial, ia longe demais. Ao contrário, os EUA embrenharam-se, depois de 2010, em manobras militares no Pacífico. Não se intimidaram em nenhum momento para exercer julgamento sobre ações chinesas e reafirmar o seu papel de, no mínimo, *primus inter pares*. Principal potência global quando se considera a dimensão econômico-financeira, detentor de um *soft power* consideravelmente superior ao frágil *soft power* chinês, centro de pensamento acadêmico e de formação educacional no mundo, líder na inovação, detentor de uma capacidade bélica consideravelmente superior à chinesa, não se poderia esperar nada diferente da postura norte-americana.

No campo militar, a crítica à China foi persistente, até porque, de 2000 a 2009, o orçamento militar chinês triplicou. Quando a China estabeleceu, em 2013, uma zona de defesa aérea sobre sua extensão marítima na Ásia do Leste, motivada pela decisão japonesa de comprar as ilhas Senkaku/Diaoyu de particulares e, assim, na prática, nacionalizá-las, o governo americano começou a levantar publicamente suspeitas de que uma zona na mesma linha seria estabelecida no Mar do Sul da China, exacerbando um cenário de alta temperatura política da região, que a China procurava temperar com a proposta de negociação de um código de conduta com os países da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN).

---

4. Ver discurso de Xi Jinping em evento do U.S.-China Business Council, Seattle, em 22 de setembro de 2015. O texto completo está disponível em inglês em: [https://www.chinadaily.com.cn/world/2015xivisit/2015-09/24/content\\_21964069.htm](https://www.chinadaily.com.cn/world/2015xivisit/2015-09/24/content_21964069.htm).

Os americanos também passaram a criticar pesadamente a construção de ilhas artificiais chinesas, tornaram-se ativos na vigilância das águas do Sudeste asiático e a equipar aliados como as Filipinas com navios de patrulha. No campo econômico, os EUA começaram a turbinar o Acordo de Associação Transpacífico (TPP), trazendo o Japão, o Canadá e o México às negociações e passando a apresentar o TPP como o embrião das regras comerciais do século XXI, o que deixava os chineses, nessa altura já atores de peso no comércio mundial, entre a perplexidade e a sensação de encurralamento.

Tudo isso num contexto em que Obama e Hillary Clinton decidiram lançar a ideia de os Estados Unidos construírem um *pivot* para a Ásia do Leste, passando a exercer, nas décadas adiante, liderança na região e revertendo o descaso de George W. Bush pelo Oriente. “O século XXI será o século dos EUA no Pacífico”, celebravam, com alguma antecipação, os discursos das autoridades de Washington.

Quando veio a campanha presidencial de 2016, ficou claro que, qualquer que fosse o ganhador, as relações entre a China e os Estados Unidos seriam impactadas. Com o avanço da administração Xi Jinping, a China não só passou a demonstrar que havia adquirido um nível de desenvolvimento tecnológico acima das expectativas americanas, mas se posicionou no cenário internacional com maior firmeza, construindo relações econômicas densas com um bom número de países. Ao mesmo tempo, a China já havia lançado a *Belt and Road Initiative* em 2013 e o Banco Asiático de Infraestrutura em 2014, dois passos que muitos na administração Obama viram como uma tentativa de reescrever as regras de engajamento da comunidade internacional.

Trump iniciou a *guerra comercial* sem deixar claro aonde desejava chegar. Sua estratégia foi combinar súbitos e sucessivos aumentos de tarifas de importação de produtos chineses com uma verdadeira campanha doméstica e internacional contra as empresas chinesas de tecnologia, em particular a ZTE e a Huawei, esta última detentora da cadeia de equipamentos necessária para a instalação da Internet 5G. As empresas americanas operam em segmentos da cadeia do 5G, mas não oferecem a solução tecnológica integral. No final do governo Trump, a aproximação com Taiwan também foi um fator importante de provocação.

Entretanto, enquanto o presidente e o secretário de Estado Mike Pompeo vociferavam contra a China e pressionavam países em diferentes regiões a segui-los, as equipes econômicas americana e chinesa buscavam entendimentos. Foi nesse contexto que a China deu passos expressivos para a abertura de seu mercado de serviços financeiros para instituições americanas, assumiu compromissos com volumes elevados de importação de alimentos e criou canais privilegiados

para destravar o comércio e proteger empresas americanas, como os canais para a solução de problemas sanitários ou relacionados à proteção da propriedade intelectual. Os europeus tiveram que acelerar a negociação de um acordo de investimentos com Pequim para não ficarem defasados em relação ao que foi obtido pelos americanos.

A China soube explorar a seu favor aspectos do período turbulento de Trump. O abandono americano de instituições multilaterais e de debates internacionais abriu espaço para um maior protagonismo chinês na defesa da ordem mundial. Xi Jinping aproveitou a oportunidade com inegável competência, projetando a imagem de líder e ampliando o seu prestígio pessoal. A China, que sempre teve um déficit de credibilidade externa por manter em sua realidade interna uma ordem política, jurídica e econômica diferente da ocidental, pôde falar mais naturalmente a linguagem diplomática internacional e ser ouvida.

É comum a avaliação de que, diante de um presidente com as características de Donald Trump, os chineses passaram a identificar uma fragilidade que antes não enxergavam no sistema político americano. Na realidade, não só em função da própria figura de Trump, mas também como resultado da convicção de que há um grau de estabilidade no regime chinês para conduzir o Estado e operar reformas que é inexistente nos regimes democráticos, nos quais as mudanças de liderança não permitem projetar o longo prazo. Talvez isso tenha, de alguma forma, servido de estímulo para a virada de Biden numa direção mais agressiva e no retorno às pressões sobre os temas mais sensíveis na realidade política chinesa: Taiwan, Hong Kong, direitos humanos em Xinjiang.

A política de Joe Biden, no entanto, desperta mais interrogações do que confiança. Se o diagnóstico é que a China terá tamanhos constrangimentos que mudará de postura, Biden repete o equívoco de diversos analistas econômicos americanos ao longo de décadas, avaliando que o modelo chinês chegaria mais cedo ou mais tarde a um ponto de esgotamento e caminharia na direção do capitalismo liberal. Os chineses não dão qualquer sinal de que vão ceder nos temas de política interna ou em suas pretensões externas. Além disso, são imprevisíveis diante dos padrões ocidentais, e isso é uma de suas mais fortes armas.

*É comum a avaliação de que, diante de um presidente com as características de Donald Trump, os chineses passaram a identificar uma fragilidade que antes não enxergavam no sistema político americano.*

O diálogo econômico estratégico China-EUA, espaço criado para permitir um entendimento amplo e de alto nível entre os países, foi abandonado por Trump e não foi reativado pela atual administração americana. Biden e o secretário de Estado Anthony Blinken, ao dirigirem o foco do relacionamento a temas políticos de sensibilidade extrema, criam um ambiente desconhecido. Antecipam posições hipotéticas, como a de uma eventual invasão de Taiwan e a elas reagem, como fizeram recentemente, ao expressar o comprometimento dos Estados Unidos com a provisão de armas e a defesa do território taiwanês. Isso contribui para exacerbar o nacionalismo chinês e estimular as correntes menos internacionalistas do Partido Comunista, além de levar a China a perder a expectativa de retomada de um diálogo saudável com os EUA. A estratégia de acirrar os ânimos é, em larga medida, incompatível com os vínculos econômico-financeiros entre os dois países e com a relevância desses vínculos para a economia mundial. Ela poderia ter algum lugar, se a densidade do relacionamento econômico bilateral perdesse força. O problema é que a China ainda controla a oferta e a demanda mundial de uma gama muito grande de itens e detém um volume expressivo de créditos ao Tesouro americano, além de oferecer um cenário de oportunidades sem comparação. Não é trivial mudar esse quadro. Mas, mais do que isso, o acirramento de ânimos e a falta de diálogo minimamente construtivo trazem implícito o risco de uma perda de controle da realidade, despertando avaliações já não incomuns de que a paz mundial vá estar ameaçada.

## A SEGURANÇA DO PACÍFICO

O tema mais desafiador na trajetória chinesa para conquistar uma fatia de maior peso no poder mundial é a gestão do quadro marítimo do Leste asiático. Sem dispor de hegemonia ou exercer uma liderança *lato sensu* que desperte confiança no contexto regional, os chineses sempre encontrarão limites às suas ambições em escala mundial e, para alguns, mesmo à realização de seus projetos na realidade interna. “A China não poderá atingir o seu objetivo de rejuvenescimento nacional se não se tornar o poder dominante no Leste da Ásia”, diz Yan Xuetong (2019) no seu *Leadership and the Rise of Great Powers*.

John Mearsheimer (2003) defende que o objetivo primordial que uma grande potência pode atingir é a hegemonia regional. E que uma das razões pelas quais os EUA são capazes de estacionar forças militares em todo o mundo e se introduzir na política de praticamente todas as regiões é que não enfrentam nenhuma ameaça séria no Hemisfério Ocidental. Esse é um bom argumento para explicar a estratégia americana de contenção da China tão enraizada no Pacífico, e um bom ponto também para justificar a atenção de *think tanks* e instituições washingtonianas à presença

chinesa na América Latina. Os americanos entenderam há 100 anos atrás, na presidência de James Monroe, a importância de afastar potências extrarregionais em seu entorno.

Não parece haver meio termo possível entre as posições dos EUA e da China no Pacífico. A China continuará ampliando a sua força naval na procura de superar a capacidade americana e conquistar a proeminência militar, até porque a linha marítima do Sudeste da Ásia é essencial para o comércio externo chinês. Os EUA continuarão alimentando o engajamento de países da Ásia do Nordeste e do Sudeste na contenção da China.

Taiwan é, no contexto do Leste asiático, a questão de maior potencial como divisor de águas entre a paz e a guerra. Os chineses reafirmam permanentemente que seu propósito é reincorporar a ilha, e a expressiva maioria dos países reconhece a legitimidade da demanda da China continental, ao endossar a tese de que só há uma China.

A história recente de Taiwan tem pouca conexão com a China continental. A ilha foi ocupada pelo Japão no final do século XIX e devolvida à China continental no final da Segunda Guerra, num momento em que nenhuma força política dominava inteiramente o território do país. Quando o Tratado de Devolução foi concluído, em 1953, o Kuomintang já se havia instalado em Taipei. O êxito econômico da ilha é uma demonstração de que os chineses podem produzir bons resultados econômicos num regime político aberto. A base cultural e o confucionismo são fatores determinantes.

O balé diplomático dos três Comunicados relacionados ao reatamento de relações entre a China e os Estados Unidos (1972, 1979 e 1982), sobretudo o primeiro deles, o Comunicado de Shanghai (Estados Unidos, 1972), permite diferentes interpretações. A linguagem, contudo, tende a ser favorável às posições chinesas. Nele, a China reconhece que “[Taiwan é] a questão crucial que obstrui a normalização das relações (1972, 815)”.<sup>5</sup> Os Estados Unidos, por sua vez, “reconhecem que todos os chineses de ambos os lados do Estreito afirmam que existe apenas uma China e que Taiwan faz parte da China. Os Estados Unidos não contestam essa posição. Reafirmam seu interesse em uma solução pacífica da questão de Taiwan pelos próprios chineses” (idem).<sup>6</sup> Mais adiante, no Terceiro Comunicado, de 1982, há um claro compromisso americano de gradualmente reduzir o fornecimento de armas ao governo de Taipei, compromisso a que as autoridades chinesas sempre

5. Tradução livre. No original, “[Taiwan is] the crucial question obstructing the normalization of relations”.

6. Tradução livre. No original, “acknowledges that all Chinese on either side of the Strait maintain that there is only one China, and that Taiwan is part of China. The United States does not challenge that position. It reaffirms its interest in a peaceful settlement of the Taiwan question by the Chinese themselves”.



recorrem para mostrar que os Estados Unidos estão violando o acordado. Só em 2020, os Estados Unidos anunciaram vendas de armamentos superiores a US\$5 bilhões a Taiwan.

É difícil imaginar o que poderia ensejar um agravamento da questão taiwanesa. Não é crível que os taiwaneses provoquem uma situação crítica, com algo como uma declaração de independência, em função dos vínculos econômicos estreitos entre Taiwan e a China, embora o Partido Democrático Progressista (PDP), atualmente no comando, tenha uma visão consolidada da identidade taiwanesa e Tsai Ing-wen, sua líder, esteja empenhada em estreitar laços com os Estados Unidos. Uma invasão chinesa, além do impacto econômico, levaria a China a um isolamento político com efeitos desastrosos. A China também levará em conta a partir de agora o sinal das sanções econômicas impostas à Rússia no quadro ucraniano, mesmo reconhecendo que há múltiplos fatores que também obstaculizam para os Estados Unidos um desligamento mais profundo da economia chinesa.

Seja como for, o tema Taiwan paira como uma sombra permanente ao ambiente de paz e é palco de sucessivas provocações. Dificilmente haverá solução sem trauma, apesar de o governo chinês repetir sempre que espera uma incorporação voluntária e pacífica de Taiwan à China continental.

## O QUE ESPERAR DO FUTURO?

Duas entre muitas questões que apontam para o futuro são: será possível escapar de um quadro de conflito bélico EUA-China e como será o mundo na inviabilidade de uma convivência razoável entre o modelo econômico e político chinês e o modelo ocidental? A discussão quanto a se haverá um conflito direto remete à reflexão de Raymond Aron (1963, cap 1) sobre a Guerra Fria: “paz impossível, guerra improvável”, mesmo diante de novos riscos advindos de realidades em que os dois países não estão diretamente envolvidos, como os que se evidenciam no momento no quadro ucraniano. Isso sem falar do caráter dissuasório das armas nucleares.

Quanto à ordem mundial, diversos cientistas políticos têm se empenhado em especular sobre o que virá adiante. Alexander Cooley e Daniel Nexon (2020), no interessante *Exit From Hegemony*, visualizam três possíveis cenários: (i) A China continuará a acender, o mundo passará a ter duas potências hegemônicas e, possivelmente, um ambiente de nova Guerra Fria; (ii) a ordem internacional será multipolar, a cooperação internacional perderá gás, e a visão liberal americana, nos campos econômico e político, perderá a influência; (iii) a ordem será bi ou multipolar, o liberalismo econômico se manterá em curso, mas as economias serão

cooptadas por elites autoritárias, enquanto haverá uma erosão da ordem política liberal e das democracias.

Yan Xuetong (2019), em *Leadership and the Rise of Great Powers*, oferece um quadro mais certo para a próxima década. Em sua visão, o mundo viverá uma ordem internacional menos estável, em que nem os Estados Unidos nem a China vão exercer liderança global. Haverá reduzida possibilidade de cooperação, inclusive, na visão de Xuetong, nos temas que poderiam ser objeto de algum entendimento, como mudanças climáticas, combate ao terrorismo, imigração ilegal ou tráfico de pessoas. O pessimismo aqui talvez seja exacerbado.

A China continuará a tratar a economia como a base de sua força e preferirá ampliar sua influência no plano puramente econômico, sem prover proteção de segurança a qualquer país. Essa, vale notar, também foi a visão de Lee Kuan Yew (ver Allison et al. 2013), o grande líder singapuriano, para quem “os chineses concluíram que sua melhor estratégia (para tornar-se número 1 no mundo) é construir um futuro próspero e sólido”.

A polarização de forças, sempre na visão de Xuetong, vai levar a que o unilateralismo prevaleça sobre o multilateralismo. A diplomacia bilateral terá a preferência das grandes potências, e os demais países vão seguir essa mesma linha. Se a China puder evitar a competição ideológica, os Estados Unidos terão dificuldade de trazer disputas ao centro da estratégia para os chineses. Ao mesmo tempo, o mundo poderá vivenciar *competições caleidoscópicas* entre ideologias. O Oriente Médio vai exacerbar a rivalidade entre xiitas e sunitas, os países ocidentais vão vivenciar a batalha entre o liberalismo e o populismo, os latino-americanos exacerbarão a controvérsia entre socialismo e capitalismo, muitos países em desenvolvimento estarão imersos na disputa entre o estatismo e o liberalismo, os países comunistas vão enfrentar o dilema entre comunismo e pragmatismo econômico, e Estados teocráticos poderão experimentar tensões entre religião e secularismo.

Em função das incertezas sobre a política externa das grandes potências, os Estados viverão em um ambiente de suspeitas mútuas e falta de confiança. Quando os maiores não dispõem de credibilidade estratégica, conclui Xuetong, a maioria dos Estados terá foco na soberania nacional. A ideia de governança global perderá força.

Na medida em que a China reduza a disparidade econômica com os EUA, a rivalidade entre os grandes será intensificada. Por mais que Yan Xuetong expresse uma percepção eminentemente chinesa da realidade, ele delinea um quadro que já é parcialmente visível na vida internacional. Resta saber, para além dos dez anos

projetados, o que pode haver. Há aspectos indutores e inibidores de algum tipo de convivência razoável entre os dois grandes.

A inviabilidade de conciliar a orientação político-ideológica será sempre um obstáculo para que a China e os Estados Unidos constituam um G2 pelo menos medianamente cooperativo, a cargo da ordem e do poder mundial. A China, como vimos anteriormente, contemplou o G2 em 2012, quando projetou o *Novo Tipo de Política para as Grandes Potências*. Os EUA, por sua vez, avaliaram, no início deste século ou mesmo desde antes, que os chineses se tornariam uma democracia liberal, o que naturalmente poderia tornar o G2 uma possibilidade. Hoje definitivamente não se trabalha mais com essa hipótese. Lee Kuan Yew (ver Allison et al. 2013), a propósito, afirmou que, se a China virasse uma democracia, colapsaria, ainda que ele mesmo tenha reconhecido que o atual sistema chinês não ficará imutável nos próximos 50 anos.

Se não houver alguma perda de controle da realidade, os negócios continuarão a atuar como um fator de distensão, embora a disputa no campo tecnológico possa funcionar na direção oposta disso. Há outros fatores com viés positivo, como o fato de quase 400 mil chineses frequentarem universidades nos Estados Unidos, embora os estudantes raramente absorvam os valores da sociedade americana. Ao lado disso, a ascensão, ao longo do tempo na China, de uma nova geração de líderes mais expostos à realidade internacional do que os das gerações que os antecederam poderá, no longo prazo, ter impacto no relacionamento da China com o mundo. Os membros desta nova geração aprenderam inglês cedo na escola, acostumaram-se a viajar, a acompanhar o que lhes seduz no mundo e se fascinam com diversos produtos da cultura americana.

Os EUA, por sua vez, terão que dar mostras renovadas de sensatez política. Essa sensatez foi fator essencial para que eles liderassem um período razoavelmente longo e de elevada estabilidade da história recente. O país, hoje dividido e com opções de conduta política radicalmente diversas, projeta a ideia inevitável de que algo está se perdendo, mesmo no contexto de instituições fortes. Os próprios americanos reconhecem isso. Dados da Pew Research Center (Wike et al. 2021) indicam que 65% deles consideram que o sistema político precisa ser completamente reformado ou experimentar mudanças de peso, enquanto outros 28% defendem mudanças menores.

Sempre haverá a tentação de acreditar que vivemos um momento diferenciado e que as lições mais amargas da história nas disputas por hegemonia não se aplicarão. Larry Summers, no webinar mencionado no início deste artigo, diz o seguinte:

*Precisamos definir uma visão na qual nós dois prosperemos... Acho importante que comecemos com um senso do que queremos alcançar e partamos daí para uma série de abordagens específicas, em vez de, como é muitas vezes o caso, uma estratégia que se confunde com uma lista de desejos.*<sup>7</sup>

Em larga medida, o que a China e os Estados Unidos querem alcançar é inconciliável. O final da Guerra Fria criou uma sensação de segurança e de otimismo que se desfez mais rapidamente do que o esperado. Jonathan Holslag (2021), logo na abertura do *World Politics since 1989*, delinea como a transição evoluiu até aqui. Nos anos 1990, consagraram-se a globalização e a democratização. Nos anos 2000 a 2009, a globalização ainda avançou, mas a democratização estagnou. Entre 2010 e 2020, a globalização estagnou e a democratização teve retrocessos, enquanto os gastos militares superaram os do período da Guerra Fria. Na trajetória ao longo do tempo, o Ocidente manteve um imenso poder, mas faltou-lhe frequentemente a sabedoria, avalia Holslag.

A grande trajetória da disputa entre a China e os Estados Unidos pela hegemonia em um quadro em que o nacionalismo ganha vigor, o multilateralismo perde força, o espaço para a cooperação é diminuto, definitivamente não enseja visões otimistas. Mas diálogos, conversações regionais e mesmo multilaterais sempre existirão. É esperar que seu impacto seja maior do que o potencial para rupturas dos tempos atuais. ■

---

7. Tradução livre. Ver "Wang Huiyao in dialogue with Lawrence H. Summers on Global Economy and Sino-U.S. Relations", Center for China and Globalization (CCG), 26 de janeiro de 2022. A transcrição completa está disponível em inglês em: <http://en.ccg.org.cn/archives/74865>.

---

## Referências Bibliográficas

---

Allison, Graham, Robert Blackwill & Ali Wyne. 2013. *Lee Kuan Yew: The Grand Master's Insight on China, the United States and the World*. Cambridge: MIT Press.

Aron, Raymond. 1963. *Le grand débat: initiation à la stratégie atomique*. Paris: Calmann-Lévy.

Cheng, Li. 2016. "Assessing US-China Relations under the Obama Administration". *Brookings*, 30 de agosto de 2016. <https://www.brookings.edu/opinions/assessing-u-s-china-relations-under-the-obama-administration/>.

Cooley, Alexander & Daniel H. Nexon. 2020. *Exit from Hegemony: The Unraveling of the American Global Order*. Oxford: Oxford University Press.

Estados Unidos. 1972. *Joint Statement Following Discussions with Leaders of the People's Republic of China. Commonly known as the Shanghai Communiqué*. Public Papers: Nixon, 1972: 376-379. 376-379. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v17/d203>.

FMPRC. 2022. "State Council and Foreign Minister Wang Yi meets the press." Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 7 de março de 2022. [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/202203/t20220308\\_10649559.html](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/202203/t20220308_10649559.html).

Holslag, Jonathan. 2021. *World Politics since 1989*. Cambridge: Polity Press.

Kissinger, Henry. 2012. *Diplomacia*. Tradução Saul S. Gefter, Ann Mary Fighiera Perpétuo, tradução revista Heitor Aquino Ferreira. São Paulo: Saraiva.

Lawder, David & Andrea Shalal. 2022. "Yellen to China: Help to stop Russia's war in the world." *Reuters*, 13 de abril de 2022. <https://www.reuters.com/world/us-allies-will-not-be-indifferent-those-who-undermine-russia-sanctions-yellen-2022-04-13/>.

Mearsheimer, John. 2003. *The Tragedy of Great Power Politics*. Nova Iorque: W.W. Norton & Company.

Wike, Richard, Laura Silver, Shannon Schumacher & Aidan Connaughton. 2021. "Many in US, Western Europe Say their Political System Needs Major Reform." *Pew Research Center*, 31 de março de 2021. <https://www.pewresearch.org/global/2021/03/31/many-in-us-western-europe-say-their-political-system-needs-major-reform/>.

Yan, Xuetong. 2019. *Leadership and the Rise of Great Powers*. The Princeton-China Series Book, 11. Princeton: Princeton University Press.

### Como citar

Paiva, Marcos Caramuru de. 2022. "China-EUA: uma leitura da trajetória da disputa pela hegemonia". *CEBRI-Revista*, Ano 1, Número 2 (Abr-Jun): 53-69.

Recebido: 02 de maio de 2022

Aceito para publicação: 24 de maio de 2022

---

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado.

# A rivalidade China-EUA e os interesses estratégicos do Brasil

---

Hussein Kalout

Hugo Bras Martins da Costa

**Resumo:** As mudanças no equilíbrio de poder global e na dinâmica política regional sul-americana instalaram um importante dilema no âmbito da política externa brasileira acerca da melhor estratégia de inserção internacional do Brasil diante da ascendente rivalidade entre Estados Unidos e China. A partir de uma avaliação das relações Brasil-EUA e Brasil-China nas dimensões econômico-comercial, político-cultural e diplomática, este artigo argumenta que a imposição de uma escolha binária para responder a esse dilema estratégico não prosperará a longo prazo, a não ser às custas da fragmentação dos interesses nacionais brasileiros e da deterioração de setores pujantes do seu sistema produtivo.

**Palavras-chave:** China; Estados Unidos; Brasil; política externa brasileira; interesses estratégicos.

## China-U.S. Rivalry and Brazil's Strategic Interests

**Abstract:** Changes in global power balance and in South American regional political dynamics installed a central dilemma for Brazilian foreign policy regarding the best strategy for Brazil's international insertion in the growing rivalry between the United States and China. Assessing Brazil-U.S.A. and Brazil-China economic-commercial, political-cultural and diplomatic relations, this article argues that imposing a binary choice in response to this strategic dilemma has no long term prosperity, except at the cost of Brazilian national interests fragmentation and the deterioration of its thriving production system segments.


**Keywords:** China; United States; Brazil; Brazilian foreign policy; strategic interests.


A rivalidade entre os Estados Unidos e a China será um dia descrita pelos historiadores das Relações Internacionais como uma das maiores e mais longevas entre uma potência hegemônica estabelecida e uma potência emergente. Na condição de maior poder do hemisfério ocidental desde a derrocada do Império Romano, os EUA lutam pela preservação de sua hegemonia como superpotência. Enquanto desafiante, a China, que em apenas uma geração emergiu em velocidade e escala sem precedentes para perpassar os Estados Unidos como principal potência mundial em muitas áreas, almeja restaurar a sua pujança imperial.

Pequim deseja reformar a arquitetura internacional desenhada pelos EUA após a Segunda Guerra, não somente como o maior império da história do Oriente, mas como uma ascendente superpotência global insatisfeita com a ordem mundial herdada. Como resultado, pela primeira vez desde que os EUA ultrapassaram a Grã-Bretanha na década de 1870 e se tornaram a principal economia, o mundo observa o recrudescimento de uma rivalidade que é capaz de alterar o equilíbrio de poder internacional estabelecido após a Segunda Guerra Mundial (Alisson 2017, Alisson et al. 2022).

O centro gravitacional das Relações Internacionais já se deslocou para o continente asiático e, conseqüentemente, a batalha pela supremacia geopolítica no sistema internacional entre americanos e chineses (Quach 2011, Grether & Mathys 2010, Allison 2017, Mearsheimer 2014, Ikenberry 2008). O simultâneo domínio dos poderes de destruição militar, da expansão econômica e do avanço tecnológico alcançados por Estados Unidos e China não encontra paralelo com a confrontação bipolar verificada na Guerra Fria e representa um arranjo sem precedentes na ordem geopolítica mundial. A capacidade de cooperação, ou a disposição de confrontação entre Pequim e Washington, terá a força de modular os contornos desta Era. Os reflexos dessa complexa rivalidade já são, na realidade, sentidos nos mais variados tabuleiros internacionais e nas pressões diplomáticas exercidas pelos dois lados em todas as regiões do globo. Crê-se, cada vez mais, que a rivalidade ou a competição entre a China e os EUA moldará o futuro do mundo em todas as dimensões.

---

**Hussein Kalout**  é Editor-Chefe da CEBRI-Revista, Conselheiro Internacional do CEBRI, professor de Relações Internacionais e Pesquisador na Universidade Harvard. Foi Secretário Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

**Hugo Bras Martins da Costa**  é Doutor em Ciência Política em cotutela de tese entre o Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ e Sciences Po Paris, em que ocupa a posição de Enseignant Vacataire. É Pesquisador Associado do Laboratório de Análise Política Mundial do IESP-UERJ.

Na América Latina e, especificamente, na América do Sul, a China se encontra mais bem posicionada em comparação aos EUA. Enquanto a China avançou as suas peças estratégicas no tabuleiro latino-americano e aprofundou a sua relação política e econômica com os países da região nos últimos vinte anos, os Estados Unidos atribuíram uma importância periférica ao hemisfério e priorizaram insolúveis intervenções militares no Oriente Médio, a guerra ao terrorismo internacional e o antagonismo com a China e a Rússia. O resultado dessa inércia, no contexto regional, permitiu à China, em menos de duas décadas, ampliar sua importância relativa face aos EUA e se tornar o maior parceiro comercial das duas maiores economias da América do Sul, Brasil e Argentina.

As mudanças no equilíbrio de poder global e na dinâmica política regional sul-americana, descritas anteriormente, promoveram efeitos distributivos na economia brasileira. Assim como em outros períodos da história do Brasil, instalaram um importante dilema no âmbito de sua política externa, que traz à baila a discussão entre seus analistas e formuladores acerca do comportamento do Estado brasileiro diante da ascendente rivalidade entre Estados Unidos e China para a definição da sua estratégia de inserção internacional nesta nova conjuntura.

A magnitude e a complexidade das relações Brasil-EUA e Brasil-China requerem uma avaliação pormenorizada de seus aspectos quantitativos e qualitativos, tanto no presente quanto no passado. Trata-se da relação com as duas maiores potências do mundo e, também, da subsistência do sistema produtivo brasileiro. Cerca de dois terços do comércio exterior brasileiro têm como destino os mercados americano e chinês. Portanto, os dados atuais, a sua evolução nas últimas décadas e os fatos históricos das relações Brasil-EUA e Brasil-China são vetores vitais para a definição das opções de preferência brasileira na dimensão da relação bilateral tanto com Washington quanto com Pequim.

*Na América Latina e, especificamente, na América do Sul, a China se encontra mais bem posicionada em comparação aos EUA. Enquanto a China avançou as suas peças estratégicas no tabuleiro latino-americano (...), os Estados Unidos atribuíram uma importância periférica ao hemisfério.*



## ANÁLISE COMPARATIVA BRASIL, EUA E CHINA – DIMENSÃO ECONÔMICO-COMERCIAL

Em matéria comercial, a dependência do Brasil em relação à China é significativamente superior à dependência em relação aos EUA. Os dados são cristalinos e inequívocos nesse aspecto e demonstram que essa tendência caminha para se acentuar nos próximos anos. Igualmente, demonstram que as empresas americanas são as principais concorrentes das empresas brasileiras no tocante à exportação de bens para os mercados asiático e europeu e que, enquanto a corrente de comércio entre Brasil e China se mostrou superavitária para a economia brasileira, a balança comercial com os Estados Unidos se mostrou deficitária. Em matéria econômica, a dependência do Brasil em relação aos EUA ainda é superior em relação à China, mas os dados demonstram que essa dependência tende a ser revertida em favor da China, caso o ritmo de crescimento dos investimentos diretos chineses no Brasil seja mantido nas próximas décadas.

A partir do começo do século XX, os Estados Unidos se consolidaram na liderança da corrente de comércio exterior e de investimentos estrangeiros diretos na economia brasileira. Analisando o período mais recente, nota-se que, apesar da progressiva redução da sua importância relativa no conjunto da economia brasileira, os Estados Unidos continuam sendo um parceiro estratégico para a dimensão econômico-comercial da política exterior do Brasil e o principal parceiro em alguns setores da economia.

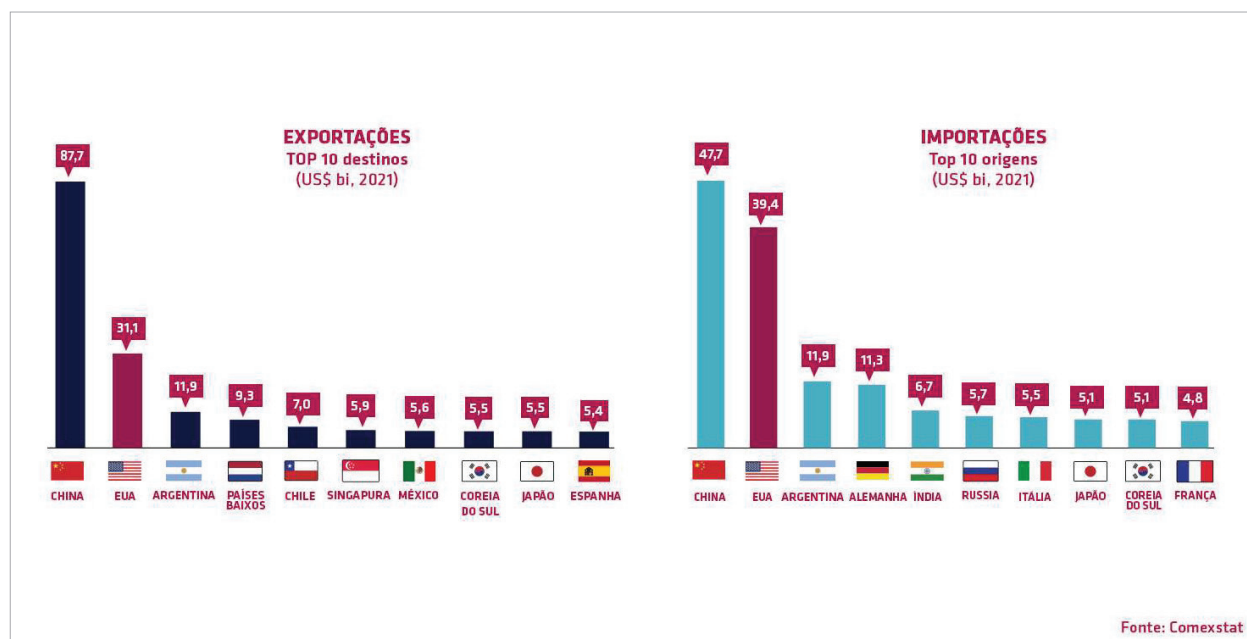


Figura 1. Principais parceiros comerciais do Brasil, por fluxo comercial, em 2021 (Amcham 2022).

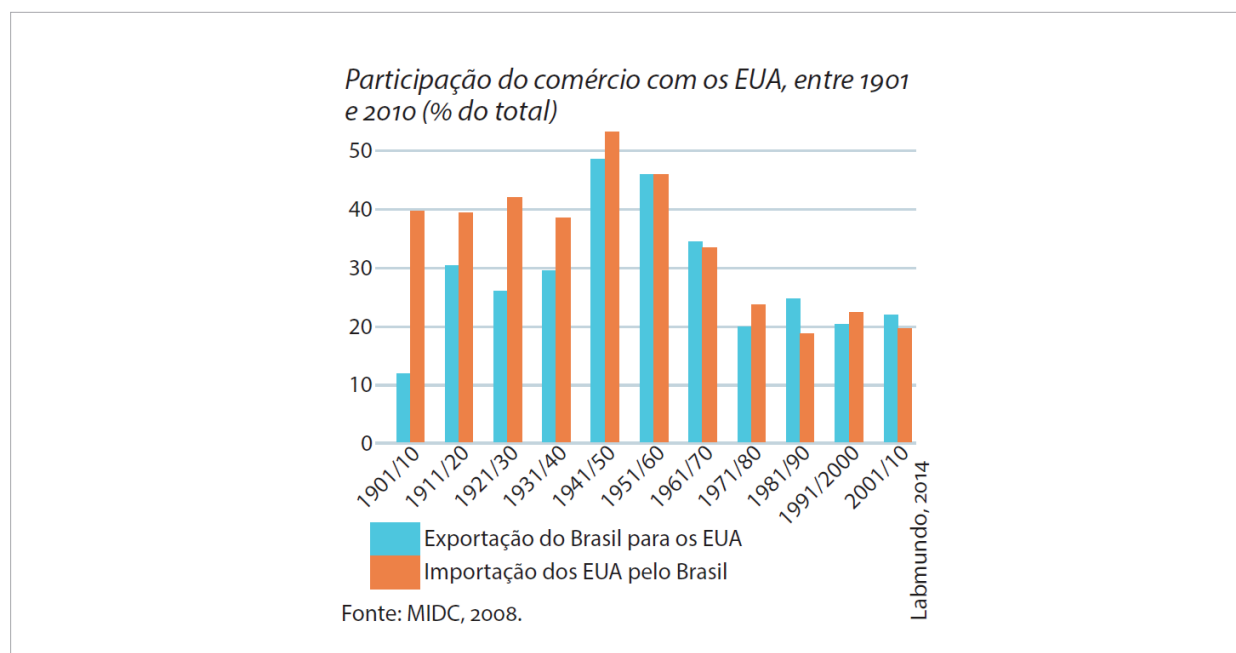


Figura 2a. Histórico das relações comerciais Brasil-EUA entre 1910 e 2021 (Labmundo 2014).

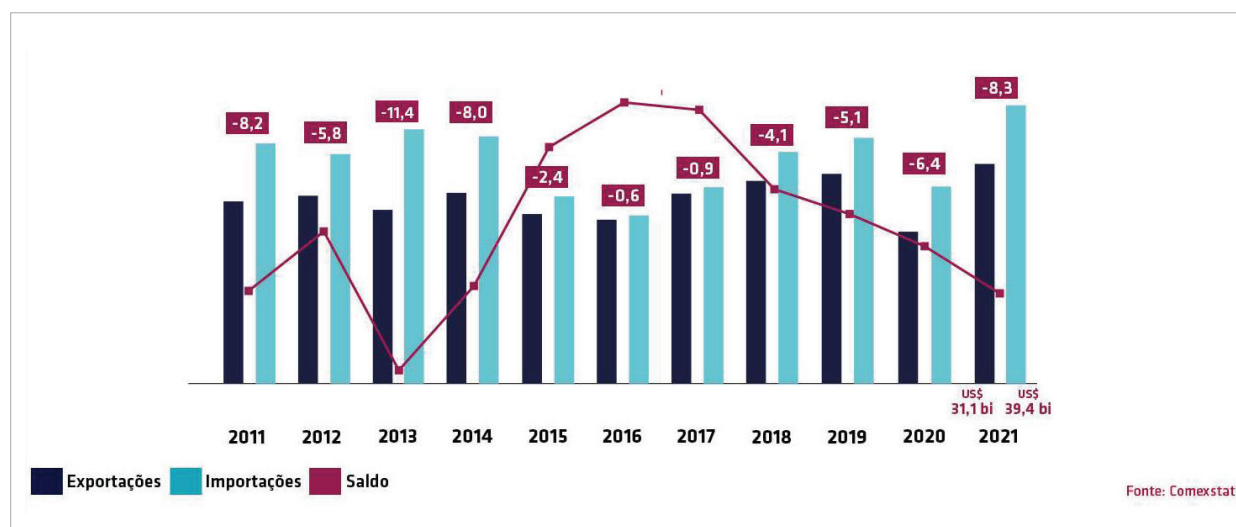


Figura 2b. Histórico das relações comerciais Brasil-EUA entre 1910 e 2021 (Amcham 2022).

No que se refere à dimensão comercial, os EUA foram, em 2021, a segunda principal origem das importações brasileiras, atrás apenas da China, e o terceiro principal destino das nossas exportações, atrás da China e da União Europeia, respectivamente (Brasil 2022). Em 2021, a corrente de comércio entre os dois países estabeleceu um novo recorde no comércio bilateral no valor de US\$ 70,5 bilhões, com forte concentração nas atividades da indústria de transformação, e o Brasil acumulou um déficit na balança comercial em relação aos EUA de US\$ 8,3 bilhões

(Amcham 2022). Em 2019, os Estados Unidos ocuparam a posição de destino principal de dois dos 15 principais produtos exportados pelo Brasil: de reatores nucleares, caldeiras, máquinas e aparelhos mecânicos, assim como de ferro e aço (United Nations Comtrade 2019). Vale destacar que, em 2000, a corrente de comércio entre os dois países era de US\$ 26 bilhões, e o Brasil acumulava um superávit de US\$ 200 milhões (Brasil 2022).

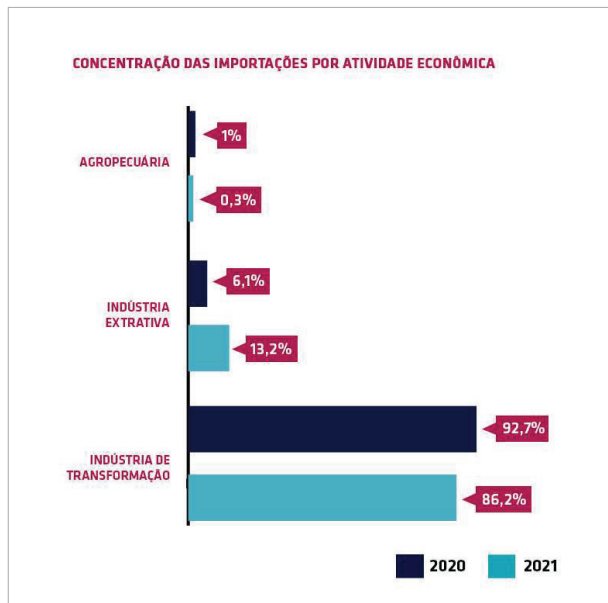


Figura 3a. Relações comerciais Brasil-EUA, por atividade econômica, em 2020 e 2021. Importações (Amcham 2022).

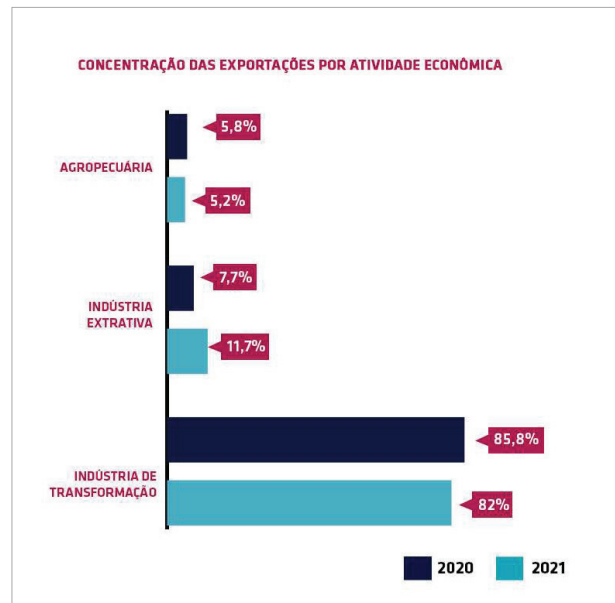


Figura 3b. Relações comerciais Brasil-EUA, por atividade econômica, em 2020 e 2021. Exportações (Amcham 2022).

Em relação à dimensão econômica, os EUA ocuparam, em 2020, a segunda posição nos investimentos diretos estrangeiros no Brasil, atrás apenas dos Países Baixos, e a primeira posição, se considerarmos o país controlador final do capital investido no país (Brasil 2021). Ainda em 2020, os EUA foram o quinto principal destino dos investimentos brasileiros no estrangeiro, atrás apenas dos Países Baixos, Ilhas Cayman, Ilhas Virgens Britânicas e as Bahamas, respectivamente (Brasil 2021).

Desde abril de 2009, a China se tornou o principal parceiro comercial do Brasil, desbancando 80 anos de liderança dos Estados Unidos na corrente de comércio e, ano após ano, vem ampliando a sua participação relativa nas importações e exportações brasileiras e a sua vantagem em relação aos demais parceiros comerciais do Brasil. Analisando o período mais recente, no entanto, nota-se que, apesar de a China também ter ampliado significativamente a sua importância relativa em investimentos estrangeiros diretos na economia brasileira e no destino dos investi-

mentos brasileiros no estrangeiro, a dimensão econômica da relação bilateral com o país asiático está bem distante da importância estratégica apresentada pela dimensão comercial.

No que se refere a esta última, a China foi, em 2021, a principal origem das importações do Brasil e o principal destino das nossas exportações analisadas em conjunto, superando sozinha blocos regionais e regiões inteiras, como União Europeia, Mercosul, ASEAN, América do Sul, América do Norte, África, Oriente Médio e Oceania (Brasil 2022). Além disso, a corrente de comércio entre Brasil e China estabeleceu, em 2021, um novo recorde no comércio bilateral no valor de US\$ 135,55 bilhões, com US\$ 87,90 bilhões em exportações e US\$ 47,65 bilhões em importações, e, em 2021, o Brasil acumulou um superávit na balança comercial em relação à China de US\$ 40,25 bilhões, o que equivale a 65% do superávit comercial brasileiro naquele ano (Brasil 2022). Por fim, ao analisarmos os 15 principais produtos exportados pelo Brasil em 2019, verifica-se que a China ocupa a posição de destino principal de dez desses produtos (United Nations Comtrade 2019). Vale destacar que, em 2000, a corrente de comércio entre os dois países era de US\$ 2,3 bilhões, e o Brasil acumulava um déficit de US\$ 134 milhões (Brasil 2022).

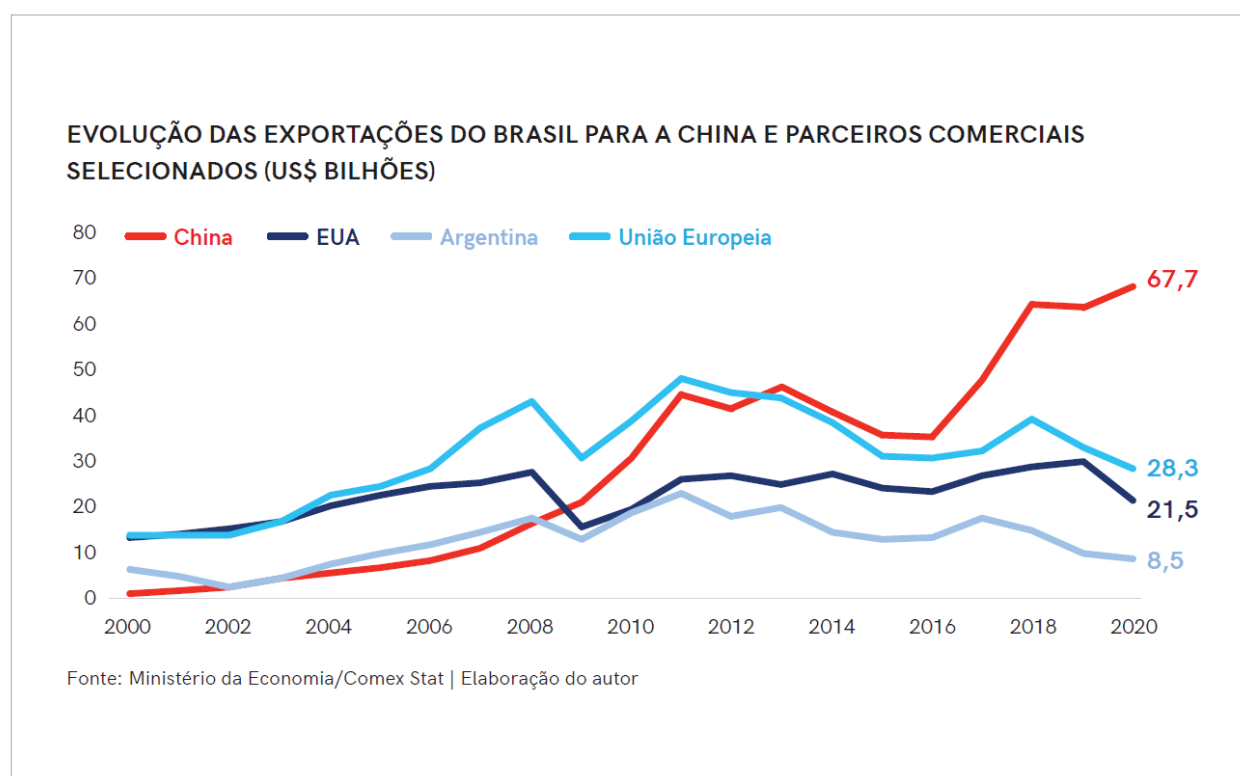


Figura 4. Exportações do Brasil, por parceiros selecionados, entre 2000 e 2020 (Cariello 2022).



Figura 5. Principais destinos das exportações brasileiras, por principais bens exportados, em 2019<sup>1</sup> (Un Comtrade 2019).

No tocante à dimensão dos investimentos, nota-se que, em consonância com o crescimento exponencial do comércio e na esteira do processo de internacionalização das empresas chinesas, o Brasil começou a ser percebido pela China como um potencial destino para novos investimentos no exterior. Sobretudo a partir de 2010, houve um significativo aumento do volume de investimentos chineses no país, que

1. São os 15 principais bens exportados pelo Brasil em 2019: 1) combustíveis, óleos minerais e produtos de sua destilação, substâncias betuminosas e ceras minerais; 2) sementes e frutos oleaginosos e diversos, grãos, plantas industriais ou medicinais, palha e forragem; 3) grãos de soja, partidos ou não; 4) grãos de soja, diferente de sementes, quebrados ou não; 5) minérios, escória e cinzas; 6) óleos de petróleo e óleos obtidos de minerais betuminosos, bruto; 7) minérios de ferro e concentrados, incluindo pirita de ferro torrada, bruto; 8) minérios de ferro e concentrados, não aglomerado; 9) carne e miudezas comestíveis; 10) reatores nucleares, caldeiras, máquinas e aparelhos mecânicos; 11) ferro e aço; 12) veículos, exceto material circulante ferroviário ou elétrico, e suas partes e acessórios; 13) cereais; 14) pasta de madeira ou outro material fibroso celulósico, papel ou cartão recuperado (desperdício e sucata); 15) milho.

recebeu 47% dos investimentos daquele país na América do Sul entre 2007 e 2020 (Cariello 2022). Entretanto, a China ocupou apenas a trigésima primeira posição nos investimentos diretos estrangeiros no Brasil em 2020, e a sexta posição, se considerarmos o país controlador final do capital investido no país (Brasil 2021). Em termos de distribuição desses investimentos entre 2007 e 2022, nota-se que estão fortemente concentrados nos setores da indústria manufatureira e de eletricidade, gás e outras utilidades. Por sua vez, a China ocupou apenas a quadragésima primeira posição dos investimentos brasileiros no estrangeiro em 2020 (Brasil 2021).

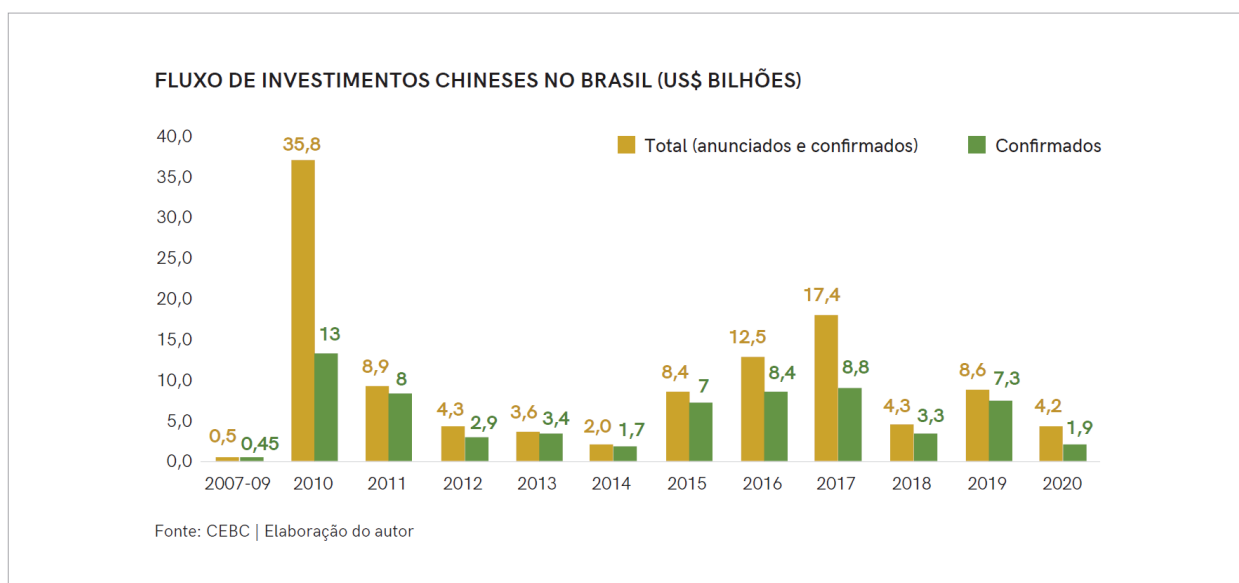


Figura 6. Investimento Chinês no Brasil, entre 2007 e 2022 (Cariello 2022).



Figura 7. Investimento chinês no Brasil, por setor, entre 2007 e 2022 (Cariello 2022).

## **ANÁLISE COMPARATIVA BRASIL, EUA E CHINA – DIMENSÃO POLÍTICO-CULTURAL**

Da perspectiva política, não seria possível efetuar uma comparação adequada sem antes analisar o histórico das relações político-culturais dos EUA e da China com o Brasil. Nesse particular, as relações dos EUA com o Brasil possuem vínculos estruturais no contexto social, educacional e cultural. Desde a mudança do eixo da política externa brasileira da Europa para os EUA, efetuada pelo Barão do Rio Branco, o Brasil buscou intensamente alçar a relação com Washington ao patamar de uma parceria estratégica, e as relações no contexto hemisférico passaram por altos e baixos. Essa interação não se verifica ainda na relação do Brasil com a China, que mantém um caráter fortemente pragmático. Entretanto, o histórico de abandono dos EUA de seus aliados, seja no compasso hemisférico ou em outras regiões do mundo, fragiliza a posição dos EUA e favorece a China, na visão dos variados grupos políticos nacionais. O histórico chinês nesse quesito, na visão do espectro político brasileiro, é por hora melhor.

Mais especificamente, os EUA possuem um forte vínculo com o Brasil por meio de sua cultura e sociedade, assim como através das instituições militares, da produção de ciência e tecnologia e do sistema de ensino superior. É nos EUA que se concentra a maior comunidade de brasileiros no exterior, com uma população estimada em 1,775 milhão de imigrantes em 2020 (Brasil 2021a). E é em cidades daquele país que se concentra não apenas o principal destino de turistas brasileiros no exterior, a cidade de Orlando, mas também alguns dos outros principais destinos. Universidades e agências de fomento às pesquisas estadunidenses seguem tendo um peso importante na formação direta ou indireta de cientistas brasileiros e nas redes acadêmicas dos centros de pesquisa no país.

Nessas dimensões, os vínculos entre as culturas e as sociedades brasileiras e chinesas não são significativos. A China não é um local de referência para os emigrantes brasileiros, visto que, em 2020, estima-se que apenas 10.106 brasileiros residiam naquele país (Brasil 2021a). Igualmente, o Brasil não está entre os principais destinos de imigrantes chineses no mundo, apesar de que é possível observar um aumento significativo da entrada de chineses no território nacional entre 2011 e 2017, assim como dos pedidos de autorização de trabalho permanente para chineses no Brasil nesse mesmo período (Brasil 2018). Em termos turísticos, apesar de o Brasil ser o principal destino dos chineses na América Latina, apenas 60 mil chineses escolhem em média o Brasil como destino, enquanto apenas 90 mil brasileiros visitam a China em média por ano (Brasil 2021b). Ademais, o volume de estudantes e pesquisadores brasileiros na China ainda é pequeno se comparado à quantidade vinda de outras

grandes economias mundiais, a partir da estratégia do governo chinês de atrair estudantes e pesquisadores estrangeiros para suas universidades e centros de pesquisa (Zhang & Liao 2021, Koike 2019).

Observando a partir do prisma político, é preciso sublinhar a admiração das elites brasileiras pelos pais fundadores da nação norte-americana, particularmente por seu legado histórico na construção de uma nação baseada no governo das leis, na separação inequívoca entre os poderes, na solidez democrática e em um invejável sistema educacional (Las Americas 2019). Entretanto, não se deve negligenciar que as intervenções militares dos EUA na região e o apoio à deposição de governos eleitos democraticamente, como o de Salvador Allende no Chile, em 1973, e de João Goulart no Brasil, em 1964, deixaram cicatrizes que ainda ecoam na memória da classe política desses países. O sentimento antiamericano na América Latina, no fundo, é resultado objetivo da política externa dos EUA para a região desde o final do século XIX. Conforme documentos recentemente desclassificados, de JFK a Ronald Reagan, a Casa Branca não hesitou em legitimar e apoiar regimes ditatoriais na região, endossar a perseguição a ativistas políticos, jornalistas e empresários e a fechar os olhos quanto às sistêmicas práticas de violações dos direitos humanos (Sanchez 2020). E a doutrina Monroe foi enterrada junto com o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), pelo governo Reagan, após o apoio e o reconhecimento das Malvinas como parte ultramarina do território britânico.

*De uma perspectiva ideológica, no que diz respeito aos EUA, o campo da esquerda brasileira é dividido em duas correntes e, portanto, possui duas visões distintas sobre a relação bilateral do Brasil com aquele país.*

De uma perspectiva ideológica, no que diz respeito aos EUA, o campo da esquerda brasileira é dividido em duas correntes e, portanto, possui duas visões distintas sobre a relação bilateral do Brasil com aquele país. A primeira e mais radical corrente enxerga os EUA como ameaça constante à estabilidade política regional e obstáculo ao desenvolvimento nacional brasileiro. Contudo, sua influência na formulação do processo decisório da política externa brasileira é praticamente nula. Já a segunda corrente, de visão mais pragmática, compreende que, apesar das desconfianças em relação aos EUA, é necessário o estabelecimento de um diálogo fluido nos campos político e econômico, salvaguardado pelo respeito à soberania do Estado brasileiro e à sua autodeterminação. Essa corrente vê que há espaço para coopera-



ção, particularmente nos campos dos direitos humanos, da educação, da ciência e tecnologia e do meio ambiente.

Já no espectro da direita, é possível sublinhar que também existem dois subgrupos distintos. O primeiro, de composição minoritária, entende que o alinhamento dos interesses brasileiros aos dos EUA foram fundamentais para salvar o Brasil do *comunismo* e dos *movimentos subversivos* que se opunham ao regime militar brasileiro. Quem não se lembra da famosa frase de Juracy Magalhães, político conservador brasileiro e embaixador em Washington do regime militar, “O que é bom para os EUA é bom para o Brasil”? Esse grupo nos dias atuais é retratado pela falange bolsonarista. Para essa corrente, um alinhamento automático de Brasília a Washington não é sequer suficiente, pois, o certo, em sua visão, é um alinhamento incondicional – exatamente como ocorreu durante o governo Trump.

O segundo grupo no espectro da direita brasileira é o de corte empresarial, conservador em termos religiosos, que enxerga a relação bilateral com os EUA como referência de prosperidade e como uma oportunidade para o desenvolvimento nacional. Apesar dessa visão favorável, esse mesmo grupo não deixa de nutrir uma pequena reticência quanto ao comportamento de superioridade dos EUA vis-à-vis os países em desenvolvimento.

O ponto fundamental a decifrar nessa comparação é que, dos quatro subgrupos, os que preferem o alinhamento incondicional aos EUA e os que advogam pela contenção dos EUA, somados, não representariam a maioria da população brasileira e, portanto, são uma fenda absolutamente minoritária. Os outros dois grupos, de corte mais realista e pragmático, são de fato os que importam e são os que representam o pensamento majoritário das mais variadas correntes da sociedade brasileira, especialmente as mais influentes como, por exemplo, o setor produtivo, parlamentares, militares, diplomatas, jornalistas, acadêmicos, cientistas e intelectuais públicos (Las Americas 2019).

Ainda sob o prisma político, é preciso destacar uma certa aversão de grupos conservadores específicos da elite brasileira à revolução socialista que moldou a formação da República Popular da China, assim como ao governo chinês, que em sua percepção possui contornos autoritários, expansionistas, é contrário ao liberalismo econômico e exerce sistematicamente violações de direitos humanos em seu domínio doméstico e regional.

De uma perspectiva ideológica, a esquerda brasileira crê que a China é um parceiro mais confiável e mais estável do que os Estados Unidos, especialmente após as ameaças do governo Trump de intervenção militar na Venezuela e seu apoio ao governo golpista de Janine Añez, na Bolívia. Por sua vez, a direita no Brasil orienta

a sua bússola de acordo com os seus interesses econômicos práticos e, nesse sentido, os números são incontestavelmente favoráveis à China que, em sua visão, tem se demonstrado um parceiro formidável e um mercado aberto para a expansão das exportações brasileiras, particularmente para o setor do agronegócio. É importante lembrar que as barreiras comerciais dos EUA aos produtos brasileiros, apesar de todas as concessões feitas pelo governo Bolsonaro à administração Trump, não contribuíram na construção de uma imagem mais positiva junto à corrente da centro-direita brasileira de inclinação favorável aos EUA.

## **ANÁLISE COMPARATIVA BRASIL, EUA E CHINA – DIMENSÃO DIPLOMÁTICA DAS INSTITUIÇÕES DE ESTADO**

Desde a transição para o regime republicano no Brasil, as relações bilaterais com os Estados Unidos se tornaram o elemento sistêmico mais relevante para as definições dos interesses, das prioridades e das orientações estratégicas da inserção internacional do Brasil durante todo o século XX. Com efeito, desenvolveram-se dois posicionamentos que podem ser considerados como marcos interpretativos das relações entre Brasil e Estados Unidos no seio do Itamaraty: o americanista e o universalista. O primeiro paradigma prescreve o alinhamento com os EUA como um elemento essencial para a inserção internacional brasileira, visando tirar benefícios das condições oferecidas por essa aliança. O segundo paradigma prescreve a necessidade de uma diplomacia universalista e diversificada. Muito da política externa brasileira republicana pode ser explicada à luz do embate entre esses dois posicionamentos (Soares de Lima et al. 2017).

No âmbito das forças armadas brasileiras, no entanto, a tradição da cooperação na área de defesa com o eixo ocidental e as complementaridades entre o Brasil e os EUA, no que tange à indústria brasileira de defesa, são componente fundamental da sua doutrina militar e da sua estratégia para a inserção internacional do Brasil. Em que pese a diversificação de parcerias nas últimas décadas, as Forças Armadas e a indústria de defesa dos EUA seguem sendo os parceiros preferenciais da cooperação militar brasileira e da formação de oficiais militares. Nesse particular, é importante lembrar que o Brasil sempre franqueou o seu irrestrito apoio e a sua inarredável solidariedade aos EUA nos momentos mais complexos da vida nacional americana, perpassando da Segunda Guerra Mundial aos ataques terroristas de 11 de setembro. Igualmente, o Brasil lutou ao lado dos aliados na Segunda Guerra e, em particular, ao lado das tropas americanas contra soldados da Alemanha nazista na Itália.

Na visão institucional do corpo diplomático brasileiro, no entanto, os resultados alcançados nos últimos vinte anos entre Brasília e Washington não corres-

ponderam às expectativas. O Brasil aguarda por um reconhecimento que nunca foi contemplado. Os EUA sempre apoiaram candidatos opositores aos candidatos brasileiros nas eleições aos foros multilaterais como, por exemplo, as eleições para a direção-geral da Organização Mundial do Comércio (OMC) e a da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). Já os chineses sempre franquearam o seu voto às candidaturas brasileiras nessas mesmas eleições.

Ademais, o apoio americano às aspirações do Japão e da Alemanha para integrarem o Conselho de Segurança das Nações Unidas (ONU) em uma eventual reforma – e mais recentemente um endosso implícito à Índia, sem a inclusão do Brasil no mesmo compasso – sempre ecoou mal nos meandros da diplomacia brasileira. Na visão institucional do Itamaraty, trata-se da negação explícita à tradicional aspiração brasileira. É como se o Brasil não estivesse apto a estar no *clube dos grandes*. Isso sem contar ainda que, no governo Bush, os EUA foram os articuladores da derrubada do embaixador brasileiro José Maurício Bustani da direção-geral da Organização para a Proibição de Armas Químicas.

Ainda que a China nunca tenha esboçado apoio explícito às pretensões brasileiras de se tornar membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, Pequim sempre procurou tratar o Brasil como uma potência em ascensão equiparável à China, mesmo que os recursos de poder fossem absolutamente assimétricos entre ambos os países. O *establishment* chinês, nos últimos vinte anos, foi mais estratégico, mais efetivo e soube decodificar com propriedade como funciona a mente e o coração dos agentes públicos brasileiros. O tratamento protocolar e o código de linguagem que o sustenta sempre foram uma isca extraordinária para criar sinergias e encurtar caminhos. Isso não quer dizer que a China não pratique medidas protecionistas ou bloqueie interesses brasileiros, mas, nesse caso, o jeito de fazê-lo e de destravar os impasses importa. A liturgia das missões presidenciais e de alto nível a Pequim não guarda semelhança com as liturgias praticadas por Washington em relação ao Brasil, nem com o tratamento cerimonioso que Washington dispensa à Índia, em comparação. Nos últimos vinte anos, enquanto as visitas de alto nível de autoridades brasileiras a Pequim se tornam mais frequentes, aquelas com destino a Washington têm demonstrado um comportamento mais inercial (Brasil 2022, CEBC 2015).

Olhando para a contemporaneidade, a hesitação americana de endossar o processo de acesso do Brasil à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em detrimento da Argentina e depois da Costa Rica, é percebida pelos atores domésticos brasileiros como uma expressão de como Washington mensura a importância estratégica dessa relação. A aspiração do governo Bolsonaro, que era ainda amealhar a presidência do Banco Interame-

ricano de Desenvolvimento (BID), acabou sendo soterrada pela candidatura americana de Mauricio Claver-Carone, candidato de Donald Trump ao foro regional. Na visão da diplomacia brasileira, foi um sinal inequívoco de como os EUA não vicejam fortalecer a influência nem do governo brasileiro mais pró-americano de toda a história, e muito menos dos países latino-americanos, conjuntamente com a estapafúrdia ideia da construção do muro com o México. O movimento de apoiar Claver-Carone para o BID não apenas minou a liderança regional brasileira no contexto latino-americano, mas ressuscitou a clássica desconfiança dos países latinos para com os EUA.

Vale ressaltar ainda, nesse contexto, a incessante pressão de Washington sobre o Brasil e outros países para o impedimento da participação da Huawei no processo licitatório da rede 5G. Sem oferecer algo concreto e robusto, esse movimento arruinaria por completo a relação do Brasil com a China. O argumento de espionagem e de possível roubo de dados pelos chineses, franqueado pelos EUA ao lado brasileiro, perdeu força e tração e permitiu ser resgatada a famigerada espionagem americana contra a ex-presidente brasileira Dilma Rousseff. Esse passivo deixou marcas negativas nas relações bilaterais entre os dois países. Insistir no argumento de possível espionagem chinesa contra o Brasil com participação da Huawei, sem provas concretas, tende a não prosperar junto às instituições securitárias brasileiras.

Além disso, a relativização do discurso moral e ético no campo internacional e a ilegalidade das sanções unilaterais impostas pelos EUA a diversos países ferem, na visão do *establishment* brasileiro, os princípios do direito internacional. A seletividade das condenações contra o regime autocrático da Venezuela e a relativização de crimes e de violações humanitárias, como os bombardeios ao Iêmen ou a negligência histórica quanto aos direitos do povo palestino, consagrados em inúmeras resoluções da Nações Unidas, expõem ainda mais a ambivalência de Washington em questões basilares da perspectiva clássica da diplomacia brasileira. E isso para não mencionar a invasão do Iraque à revelia do Conselho de Segurança

*Na visão do establishment brasileiro é franca a percepção de que a China é uma potência mais suscetível a compartilhar poder, pelo menos até o momento, com nações em desenvolvimento vis-à-vis a fórmula que os EUA adotam em suas relações externas — mais afeitas à busca por seguidores.*

da ONU e a fabricação de inverdades que deram esteio a operação militar americana no Oriente Médio.

No âmbito do corpo diplomático brasileiro, a percepção de que o governo chinês possui contornos autoritários e exerce violações humanitárias contra minorias e contra a soberania de vizinhos asiáticos não deveria, por certo, ser pormenorizada. Porém, na sua visão, o governo chinês não fez uso do discurso moral e humanitário como seu estandarte proselitista, como os EUA fazem. Essa é uma das razões que fazem com que a diplomacia brasileira adote um tom de pragmatismo em relação a Pequim. Na visão do *establishment* brasileiro, é franca a percepção de que a China é uma potência mais suscetível a compartilhar poder, pelo menos até o momento, com nações em desenvolvimento vis-à-vis a fórmula que os EUA adotam em suas relações externas – mais afeitas à busca por seguidores.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do governo de Jair Bolsonaro e, em especial, em seus primeiros dois anos, foi possível observar como a política externa buscou responder ao principal dilema estratégico deste século, posicionando-se de modo anacrônico diante da ascendente rivalidade entre Estados Unidos e China. O interesse nacional brasileiro, na gestão do ex-chanceler Ernesto Araújo, caminhava para reduzir a opção estratégica do Brasil a uma escolha puramente binária entre as duas grandes superpotências – com clara preferência para os EUA.

Essa disjuntiva, no entanto, esbarrou em duras resistências no Congresso Nacional, no setor empresarial e até no próprio Ministério das Relações Exteriores brasileiro, que lograram reduzir, em partes, os prejuízos que a estratégia da escolha binária poderá impor aos interesses nacionais brasileiros e à latitude do Brasil no próprio embate geoestratégico entre chineses e americanos.

Pelas razões econômico-comerciais, político-culturais e diplomáticas descritas nas seções anteriores, é importante enfatizar que a estratégia de imposição de uma escolha binária ao Brasil para responder ao dilema estratégico da sua inserção internacional em uma conjuntura de crescente rivalidade entre Estados Unidos e China não poderá prosperar no longo prazo, a não ser às custas da fragmentação dos interesses nacionais brasileiros. Além disso, como a imposição de uma escolha resultará em um significativo reordenamento da distribuição dos custos internos de determinados setores domésticos, ela não poderá prosperar no longo prazo, a não ser às custas da deterioração de setores pujantes do nosso sistema produtivo. Consequentemente, a estratégia que melhor responde a esse dilema, isto é, que melhor traduz a defesa do interesse nacional brasileiro por sua política exterior, é definitiva-

mente a busca de uma relação equilibrada e aprofundada com os Estados Unidos e a China, diversificando a inserção internacional do Brasil e retirando de cada parceiro o melhor que cada um deles pode oferecer para a consecução dos nossos interesses nacionais.

Entretanto, como a realização de uma estratégia de inserção internacional pautada por uma relação equilibrada e aprofundada com os Estados Unidos e a China não depende exclusivamente da vontade ou de uma ação unilateral do governo brasileiro, é importante destacar como os governos de Washington e Pequim podem efetivamente contribuir para que essa estratégia prospere. Em relação aos Estados Unidos, é imprescindível maior sofisticação no trato da relação com a América Latina, em geral, e com o Brasil, em particular, por parte do Departamento de Estado e da Casa Branca. É hora de os EUA recuperarem o tempo perdido e apostarem em uma maior aproximação com o Brasil nas próximas duas décadas, para reverter esse quadro. Enquanto a China valoriza o Brasil entre as suas prioridades internacionais, os EUA seguem atribuindo ao país e à América do Sul baixa relevância estratégica. Com essa visão política, o Brasil não terá outra opção a não ser a de seguir olhando para a pujante força do *dragão* em detrimento do forte vigor da *águia*.

Nesse sentido, a expansão do comércio bilateral EUA-Brasil será um ponto incontornável e variável vital para um país com as características do Brasil. O incremento da relação comercial depende, fundamentalmente, de como os EUA podem eliminar gradualmente as barreiras comerciais aos produtos nacionais e como fazer concessões no campo agrícola sem contrapartidas de profundo impacto sobre o sistema produtivo brasileiro. Igualmente, o apoio às candidaturas e demandas políticas do Brasil em organizações internacionais e ao processo de acesso do Brasil à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, e uma sinalização explícita de apoio à tradicional aspiração brasileira para integrar o Conselho de Segurança da ONU em uma eventual reforma são elementos que poderão fortalecer enormemente a construção de confiança mútua e indicarão de forma inequívoca aos atores domésticos brasileiros que os EUA priorizam nossas relações bilaterais.

Além disso, é importante que os Estados Unidos reconheçam o Brasil e as organizações regionais sul-americanas como interlocutores e espaços incontornáveis para o tratamento de qualquer tema político ou econômico que envolva os países da região ou de seu entorno imediato. Por fim, o tema Meio Ambiente, que sempre foi umas das áreas em que Brasil e EUA melhor cooperaram, deve retomar a sua relevância. Sem a confluência de visões e de conjunta articulação de ambos os lados, não teria sido possível chegar a um entendimento plausível para a construção de consenso em torno dos Acordos de Paris sobre as mudanças climáticas. Durante a Era Trump, o diálogo entre Washington e Brasília na área ambiental foi paralisado

com a saída dos EUA do Acordo de Paris e com a equivocada política ambiental e a antipolítica de desenvolvimento sustentável implementada pela administração Bolsonaro. Portanto, não há como avançar no plano bilateral em relevantes iniciativas, se o meio ambiente não for um componente central na estratégia de ambos. O grande obstáculo a essa inteiração é o atual governo instalado no poder no Brasil. É importante sublinhar que nesse campo, em particular, o Brasil tem mais a cooperar com os EUA do que com a China, um tema vital na agenda internacional do governo Biden.

Em relação à China, é importante aprofundar as relações bilaterais com o Brasil e a América Latina para além da sua dimensão comercial e construir vínculos mais duradouros na dimensão sociocultural. Nesse sentido, a diversificação dos investimentos chineses no Brasil, que ainda se encontram muito concentrados no setor de eletricidade, tem muito a oferecer ao nosso projeto de desenvolvimento nacional. As áreas portuárias, de transporte, logística, construção civil e indústria poderiam contribuir para a diminuição dos gargalos de infraestrutura que emperam o crescimento brasileiro.

De igual modo, há oportunidades de cooperação nas áreas de ciência, tecnologia e inovação que poderiam se beneficiar do crescente avanço científico da China nas novas fronteiras da tecnologia da informação. Nesse particular, o fortalecimento de projetos de intercâmbio e cooperação entre universidades e centros de pesquisa dos dois países e a entrada de investimentos chineses nessas áreas no Brasil têm enorme potencial para deslançar projetos ligados a temas que serão essenciais para o desenvolvimento nacional brasileiro, como a inteligência artificial, a economia digital, a internet das coisas, as redes 5G e as cidades inteligentes. Por fim, há espaço para uma concertação política mais intensa e permanente entre o Brasil e a China, seja nas organizações internacionais de caráter universal, como as Nações Unidas e a OMC, seja por meio dos BRICS e da diplomacia bilateral. Nesse sentido, o apoio da China às candidaturas e demandas políticas do Brasil nas arenas multilaterais poderá ser um fator bastante decisivo para o deslançar dessa concertação política.

Cabe sublinhar, por fim, que uma escolha de exclusão entre um ator em detrimento do outro não é uma opção viável para um país da envergadura, da relevância e da complexidade do Brasil. Um alinhamento automático a um ou outro país no sistema internacional definitivamente também não é a alternativa que protege o interesse nacional e os interesses estratégicos brasileiros em uma ordem global sujeita a constantes transformações. ■

## Referências Bibliográficas

- Alisson, Graham et al. 2022 *The Great Economic Rivalry: China vs the U.S.* Harvard Kennedy School Belfer Center for Science and International Affairs. Paper March 2022. [https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/GreatEconomicRivalry\\_Final.pdf](https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/GreatEconomicRivalry_Final.pdf)
- Alisson, Graham. 2017. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Nova York: Houghton Mifflin Harcourt.
- Amcham. 2022. Monitor do Comércio Brasil-EUA: Janeiro-Dezembro de 2021. <https://conteudo.amcham.com.br/monitor-do-comercio-br-eua>
- Brasil. 2022. *Resultados do Comércio Exterior Brasileiro - Dados Consolidados*. Ministério da Economia. Brasília, 2022. [https://balanca.economia.gov.br/balanca/publicacoes\\_dados\\_consolidados/pg.html#pa%C3%ADses](https://balanca.economia.gov.br/balanca/publicacoes_dados_consolidados/pg.html#pa%C3%ADses)
- Brasil. 2021. *Relatório de Investimento Direto – Dezembro de 2021*. Banco Central. Brasília, 2021. <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioid>
- Brasil. 2021a. *Comunidade brasileira no exterior: estimativas referentes ao ano de 2020*. Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2021. <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/portal-consular/artigos-variados/comunidade-brasileira-no-externo-2013-estatisticas-2020>
- Brasil. 2021b. *Reunião discute parceria no Turismo entre Brasil e China*. Ministério do Turismo. Brasília, 2021. <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/reuniao-discute-parceria-no-turismo-entre-brasil-e-china>
- Brasil. 2022. “Viagens presidenciais”. Biblioteca da Presidência. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>
- Cariello, Tulio. 2022. “Investimentos Chineses no Brasil: Histórico, tendências e desafios globais (2007-2020)”. Conselho Empresarial Brasil-China. <https://www.cebc.org.br/2021/08/05/investimentos-chineses-no-brasil-historico-tendencias-e-desafios-globais-2007-2020/>
- Cavalcanti, L, T. Oliveira & M. Macedo. 2018. *Migrações e Mercado de Trabalho no Brasil*. Relatório Anual 2018. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra.
- CEBC. 2015. “Visão de futuro: 1974-2014 – 40 anos de relações diplomáticas entre Brasil e China”. *Carta Brasil-China*, edição especial (janeiro de 2015). [https://www.cebc.org.br/arquivos\\_cebc/carta-brasil-china/Ed\\_10.pdf](https://www.cebc.org.br/arquivos_cebc/carta-brasil-china/Ed_10.pdf)
- Grether, Jean-Marie & Nicole Mathys. 2010. “Is the World’s Economy Center of Gravity Already in Asia?” *Area* 42 (1): 47-50. <https://www.jstor.org/stable/27801438>
- Ikenberry, G. John. 2008. “The Rise of China and the Future of the West”. *Foreign Affairs* 87 (1): 23-37. <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2008-01-01/rise-china-and-future-west>
- Koike, Beth. 2019. “China quer estrangeiros nas universidades”. *Valor Econômico*, 04 de novembro de 2019. <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2019/11/04/china-quer-estrangeiros-nas-universidades.ghtml>
- Las Americas. 2019. “Brazil, the Americas and the World. Research Project 2019”. *Centro de investigaciones en Desarrollo Económico – CIDE*, México DF. <https://las-americas.github.io/cebrap/>
- Mearsheimer, John. 2014. *The Tragedy of Great Power Politics. Updated Edition*. New York: W. W. Norton & Company.
- Quah, Da. 2011. “The Global Economy’s Shifting Centre of Gravity”. *Global Policy* 2 (1): 3-9. <https://www.globalpolicyjournal.com/articles/world-economy-trade-and-finance/global-economy%C3%A2%E2%82%AC%E2%84%A2s-shifting-centre-gravity>
- Sanches, Mariana. 2020. “Os ‘documentos secretos’ levados por Joe Biden ao Brasil que desafiam versão de Bolsonaro sobre ditadura”. *BBC Brasil*, 09 de outubro de 2020. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54472967>



Soares de Lima et al. 2017. *Atlas da Política Externa Brasileira. 1ª Edição*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20141216022358/Atlas.pdf>

Zhang, Yuting & Yu Liao. 2021. "Higher Education for International Students in China: A Review of Policy from 1978 to 2020". *ECNU Review of Education* 4 (4): 873-889. [https://doi.org/10.1177 %2F2096531120974382](https://doi.org/10.1177/%2F2096531120974382).

#### Como citar

Kalout, Hussein & Hugo Bras Martins da Costa. 2022. "A rivalidade China-EUA e os interesses estratégicos do Brasil". *CEBRI-Revista* Ano 1, Número 2 (Abr-Jun): 70-89.

Recebido: 9 de maio de 2022

Aceito para publicação: 24 de maio de 2022

---

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado.

# ARTIGOS ACADÊMICOS

---

La era de la globalización de riesgos ..... 91

**Esteban Actis**

Rising Powers and Global Governance: dissecting  
the dynamics between Brazil and China ..... 112

**Lunting Wu**

Como choques comerciais da China influenciam as percepções  
de residentes e legisladores brasileiros sobre o país? ..... 135

**Daniela Campello & Francisco Urdinez**

# La era de la globalización de riesgos

---

**Esteban Actis**

**Resumen:** El presente artículo tiene como objetivo analizar las mutaciones que viene sufriendo el proceso de globalización a partir de la noción de “globalización de riesgos”. La irrupción de riesgos geopolíticos y entrópicos implica que, además de buscar disminuir costos, el sector empresarial corporativo deberá lidiar con distintos riesgos que impactan en la producción, el comercio y las cadenas globales de valor.

**Palabras clave:** globalización; riesgo; geopolítica; entropía.

## **The era of risk globalization**

**Abstract:** This article aims to analyze the mutations that the globalization process has been undergoing from the notion of “globalization of risks”. The emergence of geopolitical and entropic risks implies that, in addition to the search for lower costs, the corporate business sector will have to deal with different risks that impact production, trade and global value chains.

**Keywords:** globalization; risk; geopolitics; entropy.

Cuando el 23 de junio de 2016 se celebró en el Reino Unido y en Gibraltar el referéndum sobre la pertenencia del Reino Unido a la Unión Europea, lo que significó el inicio del denominado “Brexit”, distintas voces del mundo empresarial alertaban sobre el “inicio del fin de la globalización” (Kindergan 2016). Desde el día 20 de enero del 2017, cuando Donald Trump asumió la presidencia de los Estados Unidos y comenzó a desplegar el *America First*, la proclama del “fin de la globalización” ganó terreno (Jacoby 2018). La “Guerra Comercial” desatada entre Estados Unidos y China desde 2018 y el temor a un desacople entre la primera y la segunda economía del mundo acentuó los temores a una “desglobalización” (Herrero 2019). Asimismo, cuando en marzo de 2020 un invisible virus alteró como nunca antes se había visto el funcionamiento de los mercados y la economía internacional, la revista *The Economist* colocaba en su portada la frase *Goodbye globalisation*. Por último, el inicio de la guerra entre Rusia y Ucrania en febrero de 2022 volvió a presagiar, una vez más, el “fin de la globalización” tal como la conocemos (Perry 2022). A un mes del conflicto, el *New York Times* publicó un artículo titulado “*Wall Street warns about the end of globalization*”.

No quedan dudas de que todos los acontecimientos señalados han generado un fuerte impacto en el proceso de globalización y trastocado todas las dimensiones de la economía internacional. Sin embargo, los distintos hechos referenciados ponen de manifiesto que el mundo no está atravesando una crisis “de” la globalización, sino una crisis “en” la globalización (Zelicovich 2018).

Como bien marca Friedberg (2022, 113), en la actualidad no hay razón para esperar un espiral descendente hacia algo que pueda etiquetarse con precisión como “desglobalización”. Desde la crisis financiera de 2008 y 2009, ha habido una desaceleración en la tasa de crecimiento del comercio internacional y una estabilización en la relación entre el comercio y la producción mundial total. Sin embargo, el volumen y el valor del comercio siguen siendo enormes y la participación del comercio en el PIB mundial ha disminuido solo ligeramente desde su máximo histórico. En el último lustro ha quedado en evidencia que estamos dejando de lado la denominada “hiperglobalización” (Rodrik 2013) e ingresando a una nueva fase. Como bien señaló Fareed Zakaria, “la globalización no está muerta” (Zakaria 2020, 129); en realidad está mutando aceleradamente.

En ese marco, si el sistema internacional no se encamina a una “desglobalización”, ¿hacia dónde vamos? Las próximas páginas intentarán responder esa pre-

---

**Esteban Actis**, *Doctor en Relaciones Internacionales. Docente e Investigador de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.*

gunta. Así pues, el presente artículo tiene como objetivo analizar los impactos que viene atravesando el proceso de globalización a partir del desarrollo de la noción de “globalización de riesgos”<sup>1</sup>, la cual pretende contribuir al debate académico y público sobre el futuro del orden económico y político internacional. Una aclaración metodológica: dado que la globalización es un proceso heterogéneo y multidimensional, el presente trabajo focaliza en la denominada globalización productiva/comercial y no ahonda sobre los debates en relación con la “globalización financiera”. Si bien estas dinámicas están íntimamente relacionadas, en la práctica son unidades de análisis diferenciadas (Pereira 2010).

En una primera sección se plantea la necesidad de enfocar el objeto de estudio desde la Economía Política Internacional (EPI) para entender cabalmente sus dimensiones e implicancias. En un segundo apartado, se describirá el interregno de auge y esplendor del proceso de globalización (de costos), para luego adentrarse en la nueva fase a partir de la noción de globalización de riesgos. Por último, el trabajo concluye con un conjunto de reflexiones finales en torno a los resultados alcanzados.

## GLOBALIZACIÓN Y ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL

“Globalización y Mercado”, “Globalización y Política”. Con esos dos apartados Bouzas y Ffrench-Davis (2005) puntualizaron los aspectos centrales que se deben ponderar desde el fin de la Guerra Fría para comprender el proceso de globalización y desde qué *framework* debe ser analizado. De acuerdo a Robert Gilpin (1976, 43), la EPI puede definirse como “la dinámica y recíproca interacción en las relaciones internacionales en la búsqueda de la riqueza y el poder”. Como sostiene Cohen (2008, 16), Gilpin al dar esa definición piensa en la búsqueda de riqueza como el ámbito de la economía: el rol del mercado y los incentivos materiales, que son las preocupaciones centrales del mainstream económico. Cuando refiere la búsqueda del poder, tiene en mente el ámbito de la política: el rol del Estado y el manejo del conflicto, preocupaciones centrales de la Ciencia Política.

La globalización conjuga una base material, con un andamiaje ideológico-institucional que lo acompaña, posibilita y retroalimenta (Zelicovich 2018, 43). La expansión de la actividad económica más allá de las fronteras nacionales a través de la creciente movilidad de bienes y servicios y factores de la producción<sup>2</sup> es la

1. Una primera aproximación al concepto fue desarrollada en un breve artículo publicado en octubre del 2021 en una revista de debate político de Argentina. Véase <https://panamarevista.com/escasez-crisis-de-suministros-y-globalizacion-de-riesgos/>

2. Hay cierto consenso entre los especialistas de que el incremento de la interdependencia entre las economías es un proceso de ondas u olas (Ferrer 1996), antes que lineal, por lo que cuesta precisar una temporalidad específica. También es indudable que desde los años ochenta del siglo XX y principalmente con el fin de la Guerra Fría se aceleró esa dinámica al incorporar a la economía capitalista occidental mercados que estaban fuera de ellas (China y el espacio postsoviético).

dimensión visible y material, pero no la única. La globalización también ha sido la homogeneización de una agenda de políticas tanto a nivel de gobiernos (Estado), como de la gobernanza (instituciones y regímenes internacionales) en el marco del auge de un orden internacional determinado.

La intensificación de la globalización desde el final de la Guerra Fría fue posible por la ascendencia política e ideológica del orden internacional liberal. Este proceso fue facilitado y apoyado por la potencia hegemónica (Estados Unidos) a partir de las conexiones entre el orden económico liberal y una distribución particular del poder en el sistema internacional (Kornprobst y Paul 2021, 1600). Todo orden internacional depende de una combinación particular de legitimidad y distribución del poder, ambos aspectos son indisolubles uno del otro (Kissinger 2014). Tanto para entender la globalización de costos como la actual fase de riesgos, se debe ponderar el auge y crisis de la denominada *pax americana*, esto es el período de relativo orden en el mundo occidental iniciado con el fin de la Segunda Guerra Mundial y coincidente con la posición absolutamente dominante de Estados Unidos en el plano militar, económico, ideacional y de valores (Actis y Creus 2021, 191).

La consolidación del proceso de globalización a fines del siglo XX coincide con la dinámica de interdependencia compleja en las relaciones internacionales. Múltiples canales entre las sociedades, con múltiples actores —no solo los Estados— y con múltiples agendas (Keohane y Nye 2000, 155). Hasta entrada la segunda década del siglo XXI, los estudios de la EPI se centralizaron en analizar el impacto del proceso de “difusión del poder” de los Estados (Strange 1996) y el empoderamiento de los actores transnacionales en la arena internacional. Mientras que las corrientes liberales siempre pensaron a las firmas multinacionales como actores independientes del sistema interestatal (Moravcsik 1992), los enfoques realistas han ponderado la íntima vinculación de las empresas con las naciones donde se origina el capital (Gilpin 1976). Como se evidenciará a lo largo del trabajo, en los últimos años este último enfoque vuelve a ganar terreno (Romano Schutte 2021). En la última década, al proceso de difusión del poder se le agregó el proceso de “transición del poder” (plano interestatal) y sus implicancias (Nye 2011). La irrupción de las denominadas potencias emergentes (BRICS) y principalmente el ascenso de China en la estructura internacional y sus efectos comenzaron a ganar terreno en la producción de la EPI (Xuetong 2006; Xing 2019; Cohen 2015; Thirlwell 2014; Actis y Zelicovich 2016).

Las nociones de difusión y transición del poder en las relaciones internacionales son centrales para comprender las mutaciones de la globalización que desarrollaremos en las próximas páginas. Analizar el tránsito del orden a la “entropía” (Shweller 2014), por un lado, y la irrupción del denominado *great power competition*,

por el otro (Allison 2017, Porter 2019, Colby y Mitchell 2020), es indispensable para nuestro objeto de estudio.

La entropía es un concepto utilizado para medir el desorden de un sistema. A mayor desorden, mayor entropía. Según Schweller (2014, 2) “en términos geopolíticos, nos hemos movido de la era del orden a la era de la entropía”. Guerras tecnológicas, ataques terroristas, pandemias, la amenaza de uso de armas nucleares, experimentos científicos fuera de control, catástrofes climáticas y hasta encuentros con fuerzas extraterrestres son algunas de las fuentes probables de un mundo entrópico. La entropía global es una versión pesimista —en términos normativos y filosóficos— de la famosa teorización de la “interdependencia compleja”. Dicho de otro modo: en un mundo entrópico, la cooperación y la concertación internacional —en particular, la multilateral— no serán suficientes para garantizar un cierto orden y alejar la elevada incertidumbre que provoca el proceso de “difusión del poder”.

Por su parte, el mundo corporativo y empresarial ha visto en los últimos años una mutación importante en relación con el riesgo político global. En los años noventa y en la primera década del siglo XXI, este estaba asociado a la inestabilidad periférica (guerras civiles, cambios de régimen, expropiaciones, nacionalismos control cambiario y de capitales, etcétera) o a los efectos de actores con potencial de daño (terrorismo). Promediando la mitad de la segunda década, el riesgo político se volvió sistémico dada la irrupción, según las categorías de Bremmer y Keat (2009, 10), de riesgos geopolíticos. Los autores ejemplifican este riesgo con la idea de *great power shift, economic sanction, international wars*. En el último lustro y en relación con el primer punto, se destaca la guerra comercial y tecnológica entre Estados Unidos y China (Allison et al. 2021); en lo relativo al segundo aspecto las sanciones económicas y financieras que aplica occidente a distintos actores (Farrell y Newman, 2019); y, por último, el reciente estallido de la guerra entre Rusia y Ucrania (Tooze 2022). El riesgo geopolítico que impacta en los flujos comerciales y productivos se complementa con los nuevos descontentos con los principios y reglas de la globalización y el orden internacional liberal, ahora en el “norte global” (Stiglitz 2017). En definitiva, en los últimos años ha quedado muy claro que, “westfalia” se monta sobre la “mundialización” (Actis y Malacalza 2021).

*La entropía global es una versión pesimista — en términos normativos y filosóficos— de la famosa teorización de la “interdependencia compleja”.*

## LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN DE COSTOS (1991-2016)

Para entender y explicar el auge de la globalización productiva y comercial desde el fin de la Guerra Fría hay que remarcar la noción de *outsourcing/offshoring*. La fragmentación de la producción a nivel global y el surgimiento de múltiples Cadenas Globales de Valor (CGV) marcaron el pulso de la economía internacional desde el fin de la Guerra Fría (OCDE 2007). La expansión del comercio de bienes es ilustrativa de esta dinámica. Según datos del Banco Mundial, el comercio de mercancías pasó de representar el 20,2% del PBI mundial en 1971 para ser del 51% en 2008.

Existe un relativo consenso al señalar que la “la nueva globalización”, lo que Richard Baldwin denomina *the second unbundling* (Baldwin 2018, 5), obedeció a progresos técnicos que moldearon bajos costos de transporte y comunicación. El costo de mover bienes, personas e ideas cayó estrepitosamente. El foco para las multinacionales estaba puesto fundamentalmente en optimizar los costos (salariales) y en la producción a demanda (el denominado *Just in Time*), todo en un contexto de mejoras de la logística y las comunicaciones. El comercio dejó de ser principalmente interindustrial (clásica división internacional del trabajo) para ser intraindustrial, es decir, fragmentado en múltiples actores y países. Muchas naciones en desarrollo, principalmente en Asia, apostaron al *industrial upgrading* a partir de estrategias de desarrollos pro exportaciones (Gereffi et al. 2001, 5). Este proceso se constituyó en el corazón del nexo entre bienes, servicios, comercio e inversiones del capitalismo de la post-Guerra Fría. La fragmentación de los procesos productivos y la configuración de cadenas globales de valor solo tenían como objetivo minimizar los costos y maximizar la eficiencia; detrás de ello se movía el capital. Así, la producción y el comercio mundial se configuró a partir de tres grandes *hubs* con sus respectivos *spokes*: América del Norte (Estados Unidos), Europa (Alemania) y Asia (China).

Ahora bien, además del indudable y central aspecto tecnológico, existieron distintos *drivers* para explicar este particular momento de auge y esplendor de la globalización. A saber: la geopolítica en pausa, la interdependencia positiva entre Estados Unidos y China, así como la cooperación internacional institucionalizada.

### La geopolítica en pausa

La geopolítica es el estudio de cómo la geografía, la política, la estrategia y la historia se combinan para explicar el ascenso y caída de grandes poderes, y la guerra entre los Estados (Bremmer y Keat 2009, 37). El fin de la Guerra Fría y la disolución



de la Unión Soviética dejó en la estructura internacional una inédita asimetría de poder, a favor de una unidad estatal. El momento unipolar (Krauthammer 1990) de Estados Unidos implicó “veinticinco años de soledad” para la superpotencia (Actis 2018). Según el politólogo chino-estadounidense Minxin Pei (2017), la Guerra Fría terminó en diciembre de 1991, cuando se desintegró la Unión Soviética, y la era de la post-Guerra Fría terminó en noviembre de 2016, cuando Donald Trump ganó la presidencia de Estados Unidos.

La principal novedad de ese periodo histórico en las relaciones internacionales fue que por primera vez en la era contemporánea el primordial poder estatal del sistema (potencia hegemónica) no visualizaba a un par como amenaza a su primacía global. La implosión de la URSS condujo a la emergencia de profundas asimetrías en torno a los atributos de poder (duros y blandos) de Estados Unidos en el plano interestatal. Luego de los atentados de 2001, Washington identificó una “amenaza no tradicional y asimétrica” de carácter transnacional como principal riesgo a la primacía global. La lucha contra el terrorismo —y contra aquellas unidades estatales que le daban cobijo— se transformó en la cruzada central de su política global. En paralelo, Estados periféricos —aunque no por ello irrelevantes en términos estratégicos— que desafiaban el régimen de no proliferación nuclear (Irán, Corea del Norte) fueron objeto de intentos de disciplinamiento, mediante la combinación no siempre equitativa de “palos y zanahorias”.

En ese contexto, la preocupación de los mercados estaba puesta en los efectos adversos de la “difusión del poder” sobre la globalización. El terrorismo internacional fue considerado uno de los riesgos políticos a tener en cuenta a la hora de proyectar y articular distintas cadenas globales de valor (Bader, Suder y Grosse 2020). Por su parte, el crecimiento de fuerzas contestatarias a la democracia de mercado en algunos países emergentes (en especial en América Latina) también eran seguidas con atención por el capital transnacionalizado. La “geopolítica en pausa” implicó una especificidad y particularidad del orden internacional contemporáneo vinculado a la ausencia de la competencia entre grandes poderes.

Como bien argumenta Drezner (2020), este momento histórico se sustentó en la narrativa liberal de que el arco de la historia se inclina hacia el libre mercado y la democracia liberal. Tal exceso de confianza fue reforzado por la posición sin ningún paralelo de Estados Unidos en el mundo. Washington era la potencia hegemónica mundial y parecía que el resto del mundo estaba satisfecho con este hecho. Sin embargo, el libre comercio y las libertades civiles son las excepciones y no la regla en la historia mundial.

## La interdependencia positiva entre Estados Unidos y China

La inserción de China en el capitalismo a fines de los años setenta fue clave en el proceso de internacionalización productiva (*offshoring*) de los mercados occidentales. Las firmas multinacionales comenzaron a radicar parte de su producción en China aprovechando la apertura económica del gigante asiático y, principalmente, los bajos costos laborales. Las denominadas Zonas Económicas Especiales (ZEE), localizadas en las zonas costeras del sur de China, ofrecían incentivos más que atractivos para la llegada de inversiones con un claro sesgo exportador. Con el ingreso de China a la OMC en 2001, este proceso se aceleró. Desde entonces en Asia se estructuró una *China-centric value chains* (Gereffi 2011, 54).

El círculo para China, Estados Unidos y las multinacionales era claramente virtuoso. China incentivaba la migración rural hacia las ciudades y comenzaba a dar trabajo urbano e industrial; las empresas transnacionales reducían costos y aumentaban las ganancias; y los ciudadanos estadounidenses, ávidos de consumo, se hacían de bienes a precios muy bajos, imposibles de alcanzar sin el funcionamiento de las CGV. La idea de una interdependencia “positiva” fue resumida por el historiador británico Niall Ferguson y Moritz Schularick (2007), quienes acuñaron el término “Chimerica” para referirse a esta positiva conjunción de intereses.

Para finales de la segunda década del siglo XXI, los números de Chimerica eran asombrosos. Un comercio bilateral anual de 540.000 millones de dólares, stocks de inversiones mutuas por 161.000 millones de dólares y tenencia de bonos del tesoro de Estados Unidos en manos de China por un total del 1.3 billones de dólares (Actis y Creus 2021, 204).

El aspecto nodal de esta fase de la interdependencia —que cambiará posteriormente— era la complementariedad en el lugar de cada país en las CGV. Mientras que Estados Unidos (y sus firmas) se concentraban en los segmentos más rentables (diseño, R&D, *branding*), China ofrecía incentivos para ser la fábrica (ensamble) y exportadora del mundo. El *Made in China* fue ganando terreno en el mercado de bienes globales. Sin embargo, este nunca fue un verdadero problema sistémico para la potencia dominante. El monopolio del “saber hacer” y la innovación seguían estando en manos de occidente, que lideraba la vanguardia productiva/tecnológica.

## La cooperación internacional institucionalizada

Un aspecto central del auge de la globalización de costos fue sin lugar a dudas el establecimiento de un sistema de reglas, normas y principios que permearon la producción y el comercio mundial. El establecimiento de la Organización Mundial

del Comercio en 1995 y el ingreso de China en 2001 a la institución son fechas emblemáticas. Con sus problemas y limitaciones, el régimen multilateral del comercio brindó un paraguas de certidumbre para la expansión de los flujos comerciales, la inversión extranjera directa y el establecimiento de las cadenas globales de valor (Baldwin 2012).

A su vez, la parálisis del sistema multilateral comercial al finalizar la primera década del siglo no implicó una reversión de la tendencia, solo un ajuste. La profundización y extensión de la globalización generó una demanda por parte de las empresas para la provisión de nuevos tipos de disciplinas relacionadas al comercio y la inversión. En particular, pasó a requerirse con mayor intensidad la libre circulación de bienes, servicios, capital y personas, y el reaseguro de determinada infraestructura tangible e intangible que permitiera la coordinación de la producción a través de distintos espacios territoriales. Estas nuevas reglas sobre política de competencia, movimientos de capital, propiedad intelectual e inversiones, armonización de reglamentaciones técnicas, facilitación del comercio, el comercio electrónico y el medio ambiente debían ahondar la normativa existente (OMC+) o sumar aquellos temas que habían quedado afuera en las rondas de negociaciones (OMCx) (Zelicovich 2019, 6).

La manifestación más clara de este proceso y del optimismo en la globalización fue el avance de los acuerdos plurilaterales o el inicio de la negociación de los denominados mega acuerdos regionales, como el Acuerdo Transpacífico (TPP) en 2006 y la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP) en 2014.

Asimismo, un aspecto importante durante el período analizado fue la validación de este conjunto de normas y preceptos por parte de las denominadas potencias emergentes (Ikenberry 2011). Más allá de bregar por cambios y ajustes en la gobernanza económica global (Delich 2016), los países del BRICS se comportaron como *responsible stakeholders*. La tesis imperante para esas naciones era que usufructuar las reglas y principios del sistema era más beneficioso que impugnar e intentar su reemplazo (Mao 2017).

## LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN DE RIESGOS

La dinámica de la globalización descrita en el apartado anterior comienza a desdibujarse y resquebrajarse en el último lustro. La irrupción de factores políticos (el surgimiento de fuerzas iliberales en el corazón del sistema), geopolíticos (disputa política entre Estados Unidos y China, conflicto militar entre Rusia y Ucrania) y entrópicos (pandemia, cambio climático) han provocado que en cualquier hoja de ruta del mundo corporativo, además de intentar minimizar costos y alcanzar la eficiencia, se deban principalmente intentar minimizar riesgos.

Desde el 2016 a la fecha, el proceso de globalización tuvo alteraciones importantes en los dos componentes señalados en el primer apartado. El Brexit y la administración Trump fueron un duro golpe al andamiaje ideológico-institucional. Los episodios mostraron con claridad que para una parte importante de las elites políticas en occidente el progreso y bienestar de la ciudadanía, así como la revitalización del poderío estatal no iban de la mano con la profundización de la globalización (de costos). El *America First* de Trump o *Let's take back control* que agitó la campaña a favor del Brexit son simbólicos en este punto. Por primera vez, los planes de inversión de muchas firmas norteamericanas eran abiertamente cuestionados por la Casa Blanca, así como sus negocios con determinadas naciones. A su vez, cientos de empresas europeas vieron alterados sus planes de negocios con el Reino Unido debido a su salida de la Unión Europea, en un proceso negociador entre Bruselas y Londres que fue largo, traumático y plagado de incertidumbre.

En los últimos años, el impacto se dio de lleno en la base material, más específicamente en los flujos de la globalización (comercio e inversión), como consecuencia del surgimiento y retroalimentación de riesgos geopolíticos y entrópicos que han alterado y afectado las cadenas globales de valor y de suministros. Como bien indica un artículo en *Financial Times*, para el mundo corporativo empresarial, la pandemia y la guerra entre Rusia y Ucrania obligan a repensar en dos años los modelos de negocios (Feroohar 2022). Si se adiciona el cambio climático y la transición energética, los impactos sobre la globalización dejan de ser cuantitativos y coyunturales para ser cualitativos y de carácter estructural.

Solo a modo de ejemplos: las góndolas vacías en Londres a mediados del 2021 se debieron a un problema de oferta (laboral) por las restricciones de la crisis pandémica, pero también por las alteraciones del traumático Brexit en el mercado de trabajo británico (Sumtion 2022). El faltante de los semiconductores (insumo clave para la Industria 4.0) ha sido consecuencia de la irrupción de distintos *lockdowns* en países ensambladores, pero también se debió a las tensiones entre Estados Unidos y China en ese estratégico mercado tecnológico, en la tan ansiada autosuficiencia (Sun 2019). Los problemas energéticos de China a finales del 2021 no solo obedecieron a los problemas que trajo el Covid-19 (por ejemplo, el cierre de minas de carbón en Mongolia), sino también a la prohibición de China de importar carbón australiano, a causa del alineamiento político de Canberra con Washington. Por último, simultáneamente se tensionaban las cadenas de suministro agroindustriales y energéticas en el primer mes de guerra entre Rusia y Ucrania, el rebrote pandémico en China y los estrictos confinamientos en ciudades como Shenzhen y Shanghái paralizaban la actividad portuaria generando cuellos de botella peores a los experimentados en 2020 y 2021.

Los principales *drivers* que impulsan el cambio en la dinámica de la globalización son: geopolítica y mercados, la interdependencia negativa entre Estados Unidos y China, la crisis del multilateralismo y la irrupción de los denominados *cisnes verdes*, y la aceleración de la transición energética.

## Geopolítica y mercados

Los cambios en la distribución material del poder en el sistema internacional (*balance de poder*) y la descrita erosión de la *Pax Americana* han implicado un fuerte movimiento en los cimientos del sistema internacional. Retomando a Kissinger, en la última década hemos experimentado cambios importantes en las dimensiones del poder y la legitimidad. En ese contexto, Walter Russell Mead (2014) señaló el *The return of geopolitics* y el “fin de la falsa sensación de seguridad” en relación con el hiato temporal descrito en el apartado anterior, caracterizado por la confianza occidental de construir un *post-historical world* (Mead 2014, 2) de ganancias para todos los actores. El ascenso de grandes poderes (China) y la conflictividad entre grandes potencias han implicado que los supuestos viejos temas de la política internacional, como las nociones de frontera, armamentos, autodeterminación nacional y esferas de influencia, vuelvan a estar sobre la mesa.

En esta dirección, Pisani Ferry (2021, 6) plantea que la relación entre economía y geopolítica debe ser vista en una forma más sistémica de la que se solía dar. Los economistas deberán ponderar el potencial de coerción por parte de los poderes estatales que controlan nodos o infraestructuras cruciales y los riesgos que implica participar en la economía global. En estrecha relación, Heiko Borchert (2021) resalta a la globalización como un fenómeno geoeconómico por excelencia. Mientras que gran parte del *mainstream* económico ha estado ponderando los beneficios de los intercambios globales de flujos tales como mercancías, datos, dinero, bienes y servicios, se ha pasado por alto una característica central de la globalización como es el rol de la infraestructura.

*El ascenso de grandes poderes (China) y la conflictividad entre grandes potencias han implicado que los supuestos viejos temas de la política internacional, como las nociones de frontera, armamentos, autodeterminación nacional y esferas de influencia, vuelvan a estar sobre la mesa.*

tura atraviesa corredores sujetos a múltiples intereses estatales y no estatales, los cuales nunca se dieron en un vacío político, sino que han sido moldeados por fuerzas políticas. El cambio en esa correlación de fuerzas políticas altera los ambientes operativos de los negocios, las cadenas globales de valor y el desarrollo tecnológico corporativo. La centralidad de la “geoeconomía” queda más que nunca de manifiesto al mostrar que la infraestructura física y virtual no son apolíticas y neutrales. Las tensiones en occidente por firmas de capitales chinos en los puertos de Trieste y Sri Lanka (Sautman y Hairong 2019), así como el involucramiento directo de Estados Unidos en frenar el avance de empresas chinas en 5G (Xuetong 2020) y en el tendido de nuevos cables de fibra óptica submarinos (Barret 2021) son el mayor ejemplo. La disputa geopolítica por el control de los mares en Europa y Asia será, sin lugar a dudas, un aspecto central de la competencia entre grandes poderes (Gresh 2020).

En ese marco, Henrique Moraes y Mikael Wigell han desarrollado el término *strategic capitalism*. Los autores señalan que los Estados intervienen cada vez más en la producción y el flujo de bienes, servicios y datos, así como en el desarrollo y difusión de tecnologías. Las corporaciones, partes clave interesadas en la economía globalizada, están tratando de preservar sus resultados en este nuevo contexto estratégico. La combinación de estas fuerzas está reorientando las relaciones económicas de una manera que desafía significativamente los principios orientados al mercado que han prevalecido durante más de dos décadas (Moraes y Wigell 2020, 4). Un punto que estos investigadores destacan es que el mundo corporativo, además de verse amenazado por medidas geoeconómicas, muchas veces encuentra oportunidades y estimula el involucramiento gubernamental. El mercado de 5G es un buen ejemplo en esta dirección. Las firmas europeas Ericsson y Nokia han alcanzado y complementado su competitividad en dicho segmento a la par de los obstáculos de Estados Unidos y muchos de sus aliados en frenar la expansión de Huawei.

El cruzamiento de la variable geopolítica con el funcionamiento y desarrollo de las cadenas globales de valor es un *game changer*. Tal como lo han señalado funcionarios de las últimas administraciones estadounidenses (Trump y Biden), a la lógica de *free trade* se le suma la de *secure trade*. Las tensiones con China y la actual invasión de Rusia con Ucrania han provocado el abandono del tradicional enfoque sobre los beneficios del *offshoring* para impulsar lógicas de *reshoring*, *nearshoring* e incluso de *friend-shoring* —en relación con inversiones y entornos de comercios con países aliados—, en particular en segmentos sensibles como los tecnológicos y de salud (Pegoraro et al. 2020).

En ese contexto, las redes topográficas de la globalización (comunicaciones financieras, cadenas de producción, internet) han sido estructuralmente asimétricas,

de forma que ciertos Estados (Estados Unidos a la cabeza) tienen la oportunidad de sacar ventajas de la interdependencia con un objetivo coercitivo. En el contexto de disputas geopolíticas, el ya mencionado concepto de *weaponizing interdependence* elaborado por Henry Farrell y Abraham Newman (2019) cobra centralidad. Los autores complejizan la noción de interdependencia asimétrica, donde las relaciones de poder (cuando existían) se circunscribían a las dinámicas bilaterales.

China también ha utilizado la interdependencia como arma, pero desde otra perspectiva. A medida que Beijing fue aumentando su poder, se hizo tangible que el país podría explotar esa interdependencia. A medida que el tamaño del mercado de China ha ido creciendo, se ha vuelto menos dependiente de las exportaciones. En los últimos años China ha estado más dispuesta a lanzar su peso económico para intentar imponer su voluntad sobre terceros actores. Como señala Daniel Drezner (2020), un ejemplo ha sido obligar a las corporaciones multinacionales a cumplir con las solicitudes oficiales o, de lo contrario, enfrentar un corte en el acceso al mercado chino. El uso (y abuso) del poder de mercado ha sido catalogado como *predatory liberalism* (Cha y Lim 2019).

## La interdependencia negativa entre Estados Unidos y China

El círculo virtuoso de “Chimerica” descrito en el apartado anterior se comienza a erosionar entrada la segunda década del siglo XXI. En la globalización estructurada bajo las CGV comenzó a emerger una dinámica que cambió la ecuación: la convergencia productiva y tecnológica de China (sus empresas). La redefinición del *engagement* entre las potencias es un hecho (Solana 2021).

El economista surcoreano Ha-Joon Chang (2013) explicó cómo las potencias industriales aplicaron un conjunto de políticas orientadas a alcanzar un estadio de desarrollo, que luego fueron prohibidas en el régimen internacional de comercio. Para graficar este proceso recurrió a una analogía sumamente clara, de alguien que sube a la cima y después patea la escalera para que nadie más pueda subir al “desarrollo”. En la última década China logró una convergencia asombrosa con Estados Unidos en la dimensión comercial, el país asiático aumentó significativamente su participación en los flujos globales y —lo que es más importante— reemplazó a Estados Unidos como principal socio comercial en una cantidad considerable de países, a lo largo y a lo ancho de todo el globo (Vogelmann 2020, 85). En la dimensión tecnológica, las firmas chinas escalaron hasta los eslabones más altos en las cadenas de agregación de valor, compitiendo con la potencia dominante en muchos de los segmentos claves de la denominada Industria 4.0 (Alisson et al. 2021).

La complementariedad económica entre Estados Unidos y China motorizada por las firmas occidentales con subsidiarias en el gigante asiático comienza a desdibujarse. La irrupción de grandes firmas multinacionales de capitales chinos, que logran disputar la parte más “jugosa” de las cadenas globales de valor, principalmente la innovación y el “saber hacer” del capitalismo, es la nota distintiva. El ejemplo más gráfico es probablemente la industria de la telefonía móvil y del manejo de datos. China pasó de ser ensambladora de Apple para los smartphones que se vendían en todo el mundo a superarla en ventas a nivel global con firmas propias (Huawei, Oppo, Xiaomi). Para sortear la “trampa de los ingresos medios” (Bulman et al. 2017) y convertirse en un país de ingresos altos, China ha dejado lentamente de apostar al *made in china* (ensamblaje y manufactura) para pensar en el *designed and developed by China* (diseñado por China).

La disputa de la competitividad sistémica por la delantera en la frontera productiva es el corazón de lo que denominamos la “interdependencia negativa”. Como se mencionó, la cadena global de semiconductores es el ejemplo más concreto de cómo la disputa geopolítica presiona y altera la lógica de mercado en búsqueda de la mayor eficiencia (Bown 2020). Tanto el gobierno federal de Estados Unidos como distintos Estados (Arizona, Texas) vienen promoviendo diferentes políticas para convertir a esa geografía en la nueva Silicon Valley de los semiconductores y lograr una autosuficiencia en toda la cadena. La apuesta al *reshoring* en este mercado particular es muy fuerte. La taiwanesa TSMC ya ha comenzado a producir en la primera de las cinco fábricas proyectadas, con un valor de 12 mil millones de dólares. Por su parte, la surcoreana Samsung anunció hace días que fabricará en Austin (Texas) una fábrica con una inversión de 17 mil millones de dólares (Euroasia 2020, 11).

Las múltiples firmas que operan en la cadena (desde el EDA, diseño, materiales, manufactura) tienen en sus hojas de rutas escenarios en relación con el riesgo geopolítico. El caso más emblemático ha sido el holding holandés ASML, el cual tiene el monopolio en los últimos desarrollos de la tecnología litografía ultravioleta extrema (conocida como EUV), dicho equipamiento no está en mano de ninguna firma china. En 2017 la administración Trump logró frenar exportaciones a *partners* chinas que tenían un preacuerdo de compra.

*La disputa de la competitividad sistémica por la delantera en la frontera productiva es el corazón de lo que denominamos la “interdependencia negativa”.*



## Crisis del multilateralismo

La noción de globalización de riesgos tiene entre sus variables explicativas la crisis del multilateralismo, especialmente en la gobernanza comercial. Como indicamos anteriormente y como muy bien puntualiza Aseema Sinha (2021, 1522), la OMC enfrentó desde su creación y a medida que avanzaba la liberalización comercial varias crisis “dentro” pero no una crisis “de” la institución. Los cambios en el poder de la economía global. La académica india sostiene que el ascenso de China combinando con el temor que está generando en los Estados Unidos han empujado a la estructura del comercio mundial en una crisis que revela las contradicciones subyacentes en el corazón del orden comercial mundial.

Como bien argumenta Julieta Zelicovich (2019, 29), la variable central para que legitimidad, eficacia y profundidad puedan articularse nuevamente en el régimen multilateral de comercio es política: se precisan liderazgos y percepciones compartidas. Sin convergencia política no puede esperarse a corto plazo que la OMC se vuelva más eficiente en su proceso de negociación, mantenga profundidad en los temas negociados y gane legitimidad con carácter multilateral.

La crisis de liderazgo global es algo que permea la OMC, pero impacta en todo el andamiaje de la gobernanza internacional y se viene manifestando hace una década. En 2011, mucho antes de la presidencia de Trump y del Brexit, cuando gran parte de la literatura académica se ilusionaba con la idea de que el G20 venía a suplir el unilateralismo de Estados Unidos, el analista Ian Bremmer y el economista Nouriel Roubini (2011) plantearon que el mundo se encaminaba hacia un *Gzero*. Ningún país o bloque por sí solo tendía la ventaja política o económica (ni la voluntad) de encabezar y liderar una verdadera agenda que pusiera a raya los problemas globales. Los referidos analistas, a contramano de las principales voces, imaginaban que el mundo iba a ser más conflictivo que cooperativo.

Si en la etapa anterior la premisa liberal institucional se cumplía en el sentido de que los poderes emergentes no desafiaban el orden liberal internacional, el enfoque realista parece adaptarse mejor a las mutaciones existentes (Aydin 2021). La decisión de Putin de invadir Ucrania el 24 de febrero de 2022 claramente es una acción revisionista del orden. La gran duda que irrumpe es si China mantendrá su status de actor responsable o si las mayores presiones de occidente lo conducirán a posturas más desafiantes.

La simultaneidad y velocidad de los procesos de difusión y transición del poder señalados en el primer apartado del trabajo son explicativos para comprender la alarmante y peligrosa gestación de un vacío de poder que afecta todo el marco institucional del orden internacional. Como desnudó crudamente la crisis de la pan-

demia del Covid-19, los actores transnacionales siguen necesitando —al menos por ahora— del concurso del actor estatal para garantizar una apropiada gestión de las agendas y asegurar, así, la estabilidad del orden internacional.

## CISNES VERDES Y RECURSOS NATURALES

En enero de 2020 el Banco de Pagos Internacionales (BIS, por sus siglas en inglés) publicó un informe titulado *El cisne verde: bancos centrales e inestabilidad financiera en la era del cambio climático* (Bolton et al. 2020). En el documento se advierte que gran parte del riesgo global que deberán enfrentar los bancos centrales, la banca comercial y de inversiones, las empresas y las aseguradoras, en un futuro cercano, estará dado por las externalidades negativas del cambio climático. Se entiende a los cisnes verdes como eventos disruptivos vinculados con desequilibrios medioambientales, sociodemográficos y de salud ambiental, entre otros aspectos. La comunidad científica nucleada en El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) ha avanzado en modelizar los posibles efectos de la modificación del clima sobre la vida humana, lo que no se conoce con exactitud es la variable tiempo (cuándo) ni tampoco el lugar ni la forma de las manifestaciones (dónde y cómo). En un informe de mayo del 2020, el BIS incluyó justamente al Covid-19 como un cisne verde, el primero de su tipo.

En ese sentido, los impactos por la aceleración del cambio climático y las transformaciones medioambientales, además de agudizar la incertidumbre de un mundo entrópico para todos los actores del sistema, es visualizado como uno de los mayores riesgos que enfrenta el mundo empresarial y corporativo. La etapa de la globalización de costos se erigió en un contexto de estabilidad y certidumbre climática. La mutación de ese escenario es clave para comprender el nuevo contexto global. *The Global Risks Report 2021* que elabora el *World Economic Forum* consultó a 650 empresarios de todo el mundo sobre los principales riesgos globales que enfrentan (WEF 2021). De las cinco respuestas que combinan mayor impacto y mayor probabilidad, cuatro son riesgos ambientales (*climate action failure, biodiversity lost, natural resource crisis, extreme weather*).

Así como el mundo empresarial le ha podido poner precio al riesgo geopolítico, todavía no puede ponerle precio al riesgo ambiental. Esto queda claro en el informe *Geopolitical risk dashboard* de diciembre de 2021, que elaboró BlackRock. En el mapeo de riesgos, la parálisis de la acción climática es el punto donde no existe un claro *market pricing* de acuerdo con la institución financiera.

El riesgo de los impactos climáticos es palpable en el negocio de las aseguradoras. Los incendios forestales, las tormentas de invierno en Estados Unidos y los torna-

dos en Europa ayudaron a asestar un golpe estimado de 40.000 millones de dólares a las aseguradoras mundiales en la primera mitad de 2021, marcando el peor comienzo de año para los seguros contra catástrofes naturales en una década (Smith 2021).

Estrechamente vinculado, la globalización de riesgos tiene en sus raíces la escasez de ciertos recursos naturales claves. Entre 2020 y 2022 esto ha sido palpable por cuellos de botella logísticos y productivos, consecuencia de los problemas de oferta que gatillaron la pandemia, en primer lugar, y la guerra en Ucrania, en segundo. Sin embargo, el problema lejos está de ser coyuntural. Según el *Bank of America*, ciertos recursos naturales se están agotando a un ritmo superior de lo que se creía. El agua potable, el acceso a tierras raras para la transición energética y los alimentos estarán en falta a comienzos de la próxima década. La demanda de minerales necesarios para la generación de energías limpias, ya sea para paneles solares o baterías, aumentó un 50% entre 2010 y 2020, pero se espera que el aumento de demanda alcance un 600% para 2050 (Bove 2022).

La situación descrita se retroalimenta con la dimensión geopolítica, dado que la escasez de recursos claves conlleva mayores tensiones políticas a la hora de que las distintas potencias pujen por tener control y autosuficiencia sobre ellos. En el caso de las denominadas tierras raras, esto ya es una realidad. Tanto en Estados Unidos como en China ya hay planes gubernamentales (desde una lógica de seguridad nacional) para que no dependa de naciones hostiles el acceso a estos recursos (Kalantzakos 2017, Chapman 2018).

## REFLEXIONES FINALES

El presente trabajo tuvo como objetivo evidenciar la mutación que atraviesa el proceso de globalización. En el marco de la proliferación de distintas interpre-

*La globalización de riesgo no implica una reversión de los flujos de comercio a niveles de mitad del siglo XX, ni el desmantelamiento de las Cadenas Globales de Valor como pilar de la producción del capitalismo actual. En cambio, supone una complejización y tensión a la hora de hacer la globalización, en especial para los actores transnacionales. El cambio es cualitativo.*

taciones que argumentan que el sistema internacional se dirige hacia una desglobalización, el artículo mostró el lento surgimiento de una fase catalogada como “globalización de riesgos” para los actores estatales y privados. Riesgos geopolíticos y entrópicos se retroalimentan para alterar la globalización de costos propia de la post-Guerra Fría.

A partir de una exhaustiva recopilación bibliográfica, se identificaron distintos *drivers* que han impulsado ambas fases, a saber: la pausa o regreso de la geopolítica en las relaciones internacionales; el pasaje de una interdependencia positiva a otra negativa en la interacción entre Estados Unidos y China; y el auge y crisis del multilateralismo y de un orden liberal basado en reglas. Asimismo, se incluyó la variable medioambiental y de los recursos naturales, las cuales irrumpen con fuerza en el mundo que vivimos.

La globalización de riesgo no implica una reversión de los flujos de comercio a niveles de mitad del siglo XX, ni el desmantelamiento de las Cadenas Globales de Valor como pilar de la producción del capitalismo actual. En cambio, supone una complejización y tensión a la hora de hacer la globalización, en especial para los actores transnacionales. El cambio es cualitativo. La idea de que la globalización ofrece oportunidades y amenazas para los distintos actores no se altera. Pero a diferencia de lo que sucedía quince o veinte años atrás, las últimas décadas marcarán a fuego el devenir de la economía mundial. ■

---

## Referências Bibliográficas

---

Actis, E. 2018. “EE. UU. y sus 25 años de soledad”. *El Estadista*, 25 de abril de 2018. <https://elestadista.com.ar/el-estadista/eeuu-sus-25-anos-soledad-n2092>

Actis, E. y N. Creus. 2021. *La disputa por el poder global: China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Actis, E. y B. Malacalza. 2021. “Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida”. *Nueva Sociedad* 291: 114-126. [https://nuso.org/articulo/las-politicas-exteriores-](https://nuso.org/articulo/las-politicas-exteriores-de-america-latina-en-tiempos-de-autonomia-liquida/)

[de-america-latina-en-tiempos-de-autonomia-liquida/](https://nuso.org/articulo/las-politicas-exteriores-de-america-latina-en-tiempos-de-autonomia-liquida/).

Actis, E. y J. Zelicovich. 2016. “All that glitters is not gold’: continuities in international order and limits to global south reconfiguration”. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 11 (2): 25-47. <https://doi.org/10.18359/ries.1869>.

Allison, G. T. 2017. “Destined for War?” *The National Interest* 149: 9-21. <https://www.jstor.org/stable/26557386>.

- Allison, G., K. Klyman, K. Barbesino y H. Yen. 2021. "The Great Tech Rivalry: China vs the US". Paper del Belfer Center for Science and International Affairs. Harvard Kennedy School, 07 de diciembre de 2021. <https://www.belfercenter.org/publication/great-tech-rivalry-china-vs-us>.
- Aydin, U. 2021. "Emerging middle powers and the liberal international order". *International Affairs* 97 (5): 1377-1394. <https://doi.org/10.1093/ia/iab090>.
- Bader, B., G. Suder, y R. Grosse. 2020. "Terrorism as an external threat factor in global value chains". *Thunderbird International Business Review* 62 (2): 135-148. <https://doi.org/10.1002/tie.22118>.
- Baldwin, R. 2018. "The Great Convergence". In *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*, organizado por R. Baldwin. Cambridge: Harvard University Press.
- Baldwin, R. 2012. "WTO 2.0: Global governance of supply-chain trade". Policy Insight N. 64. Centre for Economic Policy Research. [https://cepr.org/sites/default/files/policy\\_insights/PolicyInsight64.pdf](https://cepr.org/sites/default/files/policy_insights/PolicyInsight64.pdf).
- Barret, J. 2021. "EXCLUSIVE U.S. funding tapped for Pacific undersea cable after China rebuffed". *Reuters*, 3 de septiembre de 2021. <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/exclusive-us-funding-tapped-pacific-undersea-cable-after-china-rebuffed-2021-09-03/>.
- Bolton, P., M. Despres, L. A. Pereira da Silva, F. Samama y R. Svartzman. 2020. "The green swan Central banking and financial stability in the age of climate change". Bank for International Settlements. <https://www.bis.org/publ/othp31.pdf>
- Borchert, H. 2021. "New Geoeconomics: A Primer". In *Storms Ahead: The Future Geoeconomic World Order*, organizado por J. Strobl y H. Borchert. Viena: Raiffeisen Bank International.
- Bove, T. 2022. "We're running out of everything, from water to rare metals. Here are 10 shocking insights from a new report". *Fortune*, 10 de Marzo de 2022. <https://fortune.com/2022/03/01/resource-scarcity-new-report-bank-of-america/>
- Bown, C. P. 2020. "How the United States marched the semiconductor industry into its trade war with China". Working Paper. Peterson Institute for International Economics. 20-16 East Asian Economic Review, 24 (4): 349-388. <https://dx.doi.org/10.11644/kiep.eaer.2020.24.4.384>.
- Bremmer, Ian y Nouriel Roubini. 2011. "A G-Zero World: The New Economic Club Will Produce Conflict, Not Cooperation." *Foreign Affairs* 90 (2): 2-7. <http://www.jstor.org/stable/25800451>.
- Bremmer, Ian y Preston Keat. 2009. *The Fat Tail: The Power of Political Knowledge for Strategic Investing*. Reino Unido: Oxford University Press.
- Pereira, L. C. B. 2010. *Globalization and competition: Why some emergent countries succeed while others fall behind*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bouzas, R. y R. Ffrench-Davis. 2005. "Globalización y Políticas Nacionales: ¿Cerrando El Círculo?" *Desarrollo Económico* 45 (179): 323-48. <https://doi.org/10.2307/3655902>.
- Cha, V., y A. Lim. 2019. "Flagrant Foul: China's Predatory Liberalism and the NBA". *The Washington Quarterly* 42 (4): 23-42. <https://dx.doi.org/10.1080/0163660X.2019.1694265>.
- Chang, H. J. 2013. "Patada a la escalera: La verdadera historia del libre comercio". *Ensayos de economía* 23 (42): 27-57. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ede/article/view/41244>.
- Chapman, B. 2018. "The Geopolitics of Rare Earth Elements: Emerging Challenge for U.S. National Security and Economics." *Journal of Self-Governance and Management Economics* 6 (2): 50-91. <https://doi.org/10.22381/JSME6220182>.
- Cohen, B. 2008. *International Political Economy: An Intellectual History*. Princeton: Princeton University Press.
- Colby, E. A., y A. W. Mitchell. 2020. "The Age of Great-Power Competition: How the Trump Administration Refashioned American Strategy." *Foreign Affairs* 99 (1), 118-13.
- Delich, V. 2016. "Gobernanza Global y BRICS: reformando la OMC a fuego lento." In *Los BRICS en la construcción de la multipolaridad. ¿Reforma o adaptación?*, organizado por Alejandro Pelfini y Gastón Fulquet. Buenos Aires: CLACSO.
- Drezner, D. 2020. "There Is No China Crisis." *Reason*, Mayo 2020. <https://reason.com/2020/04/25/there-is-no-china-crisis/>
- Euroasia. 2020. *The Geopolitics of Semiconductors*. Report. Eurasia Group. <https://www.eurasiagroup.net/live-post/geopolitics-semiconductors>.
- Farrell, H., y A. L. Newman. 2019. "Weaponized

- Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion." *International Security* 44 (1): 42-79. [https://doi.org/10.1162/isec\\_a\\_00351](https://doi.org/10.1162/isec_a_00351).
- Ferguson, N., y M. Schularick. 2007. "Chimerica' and the global asset market boom." *International Finance* 10 (3): 215-239. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2362.2007.00210.x>.
- Ferrer, A. 1996. *Historia de la Globalización: orígenes del orden económico mundial*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Friedberg, A. 2022. "The Growing Rivalry Between America and China and the Future of Globalization." *The Strategist* 5 (1):95-119. <https://doi.org/10.15781/b0sb-py52>.
- Gereffi, G. 2011. "Global value chains and international competition." *The Antitrust Bulletin* 56 (1): 37-56. <https://doi.org/10.1177/0003603X1105600104>.
- Gereffi, G., J. Humphrey, R. Kaplinsky y T. Sturgeon. 2001. "Introduction: Globalisation, Value Chains and Development." *IDS Bulletin. Institute of Development Studies* 32 (3): 1-8.
- Gilpin, R. 1976. "Review of The Political Economy of the Multinational Corporation: Three Contrasting Perspectives, by Kari Levitt, Jagdish Bhagwati, and Raymond Vernon." *The American Political Science Review* 70 (1): 184-191. <https://doi.org/10.2307/1960333>.
- Gresh, G. F. 2020. *To Rule Eurasia's Waves: The New Great Power Competition at Sea*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Herrero, A. G. 2019. "From globalization to deglobalization: Zooming into trade." *Bruegel Special Report*, 3 de febrero de 2020. <https://www.bruegel.org/2020/02/from-globalization-to-deglobalization-zooming-into-trade/>.
- Jacoby, D. S. 2018. *Trump, trade, and the end of globalization*. Santa Barbara: ABC-CLIO.
- Kalantzos, S. 2017. *China and the geopolitics of rare earths*. Oxford: Oxford University Press.
- Keohane, R. O., y J. S. Nye. 2000. "Globalization: What's New? What's Not? (And So What?)." *Foreign Policy* 118: 104-19. <https://doi.org/10.2307/1149673>.
- Kindergan, A. 2016. "Brexit is the beginning of the end of globalization." *Insider*, 4 de julio de 2016. <https://www.businessinsider.com/brexit-is-the-end-of-globalization-2016-6>.
- Kissinger, H. 2014. *World Order Reflections on the Character of Nations and the Course of History*. New York: Penguin Press.
- Kornprobst, M., y T. V. Paul. 2021. "Globalization, deglobalization and the liberal international order." *International Affairs* 97 (5): 1305-1316. <https://doi.org/10.1093/ia/iiab120>.
- Krauthammer, C. 1990. "The unipolar moment." *Foreign Affairs* 70 (1): 23-33. <https://www.foreignaffairs.com/articles/1990-01-01/unipolar-moment>.
- Mao, W. 2017. "Debating China's international responsibility." *The Chinese Journal of International Politics* 10 (2): 173-210. <https://doi.org/10.1093/cjip/pox006>.
- Moravcsik, A. 1992. "Liberalism and international relations theory". Cambridge, MA: Center for International Affairs, Harvard University.
- OCDE. 2007. *Staying Competitive in the Global Economy: Moving Up the Value Chain*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264034259-en>.
- Pegoraro, D., L. De Propriis y A. Chidlow. 2020. "De-globalisation, value chains and reshoring." In *Industry 4.0 and Regional Transformations (1st ed.)*, organizado por L. De Propriis y D. Bailey. Milton Park: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429057984>.
- Pei, Minxin. 2017. "China necesita una gran estrategia nueva". *Project Syndicate*, 9 de febrero de 2017. <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-post-cold-war-strategy-trump-by-minxin-pei-2017-02/spanish>.
- Perry, D. 2022. "The War in Ukraine Spells the End of Globalization as We Know It." *Newsweek*, 3 de abril de 2022. <https://www.newsweek.com/war-ukraine-spells-end-globalization-we-know-it-opinion-1684985>.
- Porter, P. 2019. "Advice for a Dark Age: Managing Great Power Competition." *The Washington Quarterly* 42 (1): 7-25. <https://doi.org/10.1080/0163660X.2019.1590079>.
- Rodrik, D. 2013. "Roepke Lecture in Economic Geography—who needs the nation-state?" *Economic Geography* 89 (1): 1-19. <https://doi.org/10.1111/j.1944-8287.2012.01177.x>.

- Sautman, B., y Y. Hairong. 2019. "The 'Chinese Debt Trap' and its Sri Lanka Example." Hong Kong University of Science and Technology. Institute of Emerging Market Studies. Thought Leadership Brief No. 29. <https://iems.ust.hk/publications/thought-leadership-briefs/sautman-yan-sri-lanka-chinese-debt-trap-cdt-belt-road-tlb29>.
- Schweller, Randall L. 2014. *Maxwell's Demon and the Golden Apple: Global Discord in the New Millennium*. Estados Unidos: Johns Hopkins University Press.
- Sinha, A. 2021. "Understanding the 'crisis of the institution' in the liberal trade order at the WTO." *International Affairs* 97 (5): 1521-1540. <https://doi.org/10.1093/ia/iiab109>.
- Smith, I. 2021. "Extreme weather blows out catastrophe insurance losses to \$40bn." *Financial Times*, 12 de agosto de 2021. <https://www.ft.com/content/1053aebb-474f-4f35-9034-2475272404e1>.
- Solana, J. 2021. "Redefining Engagement with China." *Project Syndicate*, 22 de noviembre de 2021. <https://www.project-syndicate.org/commentary/us-china-engagement-solving-global-challenges-by-javier-solana-2021-11?barrier=accesspaylog>.
- Stiglitz, J. E. 2017. *Globalization and Its Discontents Revisited: Anti-Globalization in the Era of Trump*. New York: WW Norton & Company.
- Sumption, M. 2022. "Shortages, high-demand occupations, and the post-Brexit UK immigration system." *Oxford Review of Economic Policy* 38 (1): 97-111. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grab046>.
- Sun, H. 2019. "US-China Tech War: Impacts and prospects." *China Quarterly of International Strategic Studies* 5 (02): 197-212. <https://doi.org/10.1142/S237774001950012X>.
- Thirlwell, M. 2014. "New players, new rules? The brics and the global economic governance." In *The rise of the BRICS in the Global Political Economy: Changing paradigms?*, organizado por V. I. Lo y M. Hiscock. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Tooze, A. 2022. "Ukraine's War Has Already Changed the World's Economy." *Foreign Policy*, 5 de abril de 2022. <https://foreignpolicy.com/2022/04/05/ukraine-russia-war-world-economy/>.
- Vogelmann, J. 2020. *Ascending China and the Hegemonic United States: Economically Based Cooperation Or Strategic Power Politics?* Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- World Economic Forum 2021. *The Global Risks Report 2021 (16th Edition)*. World Economic Forum. <http://wef.ch/risks2021>.
- Xing, L. (Ed.). 2019. *The international political economy of the BRICS*. Milton Park: Routledge.
- Xuetong, Y. 2006. "The Rise of China and its Power Status." *The Chinese Journal of International Politics* 1 (1): 5-33. <https://doi.org/10.1093/cjip/pol002>.
- Xuetong, Y. 2020. "Bipolar Rivalry in the Early Digital Age." *The Chinese Journal of International Politics* 13 (3): 313-341. <https://doi.org/10.1093/cjip/poaa007>.
- Yan, X. 2019. *Leadership and the Rise of Great Powers*. Princeton: Princeton University Press.
- Zakaria, F. 2020. *Ten Lessons for a Post-pandemic World*. London: Penguin UK.
- Zelicovich, J. 2019. "Acuerdos comerciales profundos y cadenas globales de valor: el caso de Chile, Colombia y Brasil." *Apuntes del Cenes* 38 (68): 81-112. <https://doi.org/10.19053/01203053.v38.n68.2019.8808>.
- Zelicovich, J. 2018. "¿Crisis en la globalización o crisis de la globalización?" *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales (PRCS)* 6: 42-59. <http://hdl.handle.net/2133/13854>.

### Como citar

Actis, Esteban. 2022. "La era de la globalización de riesgos". CEBRI-Revista Año 1, Número 2 (Abr-Jun): 91-111.

Recibido: 20 de abril de 2022

Aceptado para publicación: 02 de junio de 2022

Copyright © 2021 CEBRI-Revista. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia de atribución de Creative Commons, que permite el uso, distribución y reproducción sin restricciones en cualquier medio, siempre que el artículo original se cite correctamente.

# Rising Powers and Global Governance: dissecting the dynamics between Brazil and China

---

Lunting Wu

**Abstract:** Rising powers have a nuanced relationship with the extant global governance (GG) system. This study draws upon China and Brazil as examples, and seeks to explain their different stances towards the GG, by contemplating the cases of BRICS, Responsibility to Protect (R2P) regime, Proliferation Security Initiative (PSI), and the United Nations Security Council reform. Therefore, this study serves as an attempt to dissect the dynamics whereby rising powers engage with each other *vis-à-vis* global governance.

**Keywords:** rising powers; global governance; China; Brazil; foreign policy.

## **Potências em ascensão e Governança Global: dissecando a dinâmica entre Brasil e China**

**Resumo:** Potências em ascensão têm uma relação diferenciada com o sistema de governança global (GG) existente. Este estudo baseia-se na China e no Brasil como exemplos e procura explicar suas diferentes posições em relação a GG, contemplando os casos do BRICS, o regime de Responsabilidade de Proteger (R2P), a Iniciativa de Segurança Contra a Proliferação (PSI) e a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Portanto, este estudo serve como uma tentativa de dissecar a dinâmica pela qual as potências em ascensão se relacionam umas com as outras em relação à governança global.


**Palavras-chave:** potências em ascensão; governança global; China; Brasil; política estrangeira.



Rising powers have a complex relationship with existing global governance (GG) architecture. In some instances, they support the GG and its norms and institutions, e.g. the United Nations (UN), the Non-Proliferation Treaty, and the World Trade Organisation (WTO) etc. In other instances, they join forces forming new regimes or institutions among themselves, seeking to reflect the evolving configuration of global power, and to contest the liberal hegemony in the West-dominated international order (Ikenberry & Lim 2017; Owen 2020). The formation of BRICS (Brazil, Russia, India, China and South America), the Shanghai Cooperation Organisation (SCO), the IBSA Dialogue Forum comprising India, Brazil, and South Africa, and the creation of the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) demonstrate their reformist and sometimes revisionist international agenda.

Yet, in other issues, rising powers employ diverging approaches to the GG and its institutions. First, while some countries endorse liberal international organisations or regimes, the same countries oppose other liberal international regimes. To specify, while Beijing supports the Paris Agreement and has adopted decisive climate actions, it is neither a member of the International Criminal Court (ICC) nor the Paris Club or the Ottawa Landmine Treaty.<sup>1</sup> Or, take Brazil for example: although it has celebrated the Non-Proliferation Treaty (NPT) and is signatory to a number of international human rights treaties or agreements, it is opposed to the liberal element of the Responsibility to Protect (R2P) regime and has not subscribed to the U.S.-led Proliferation Security Initiative (PSI). Second, the same liberal international organisation or regime may have membership of some rising powers but not others: adopted by the UN General Assembly in the 1960s, the International Covenant on Civil and Political Rights is backed by all BRICS members except China; the Global Compact for Migration has gained the endorsement of China but not of Brazil, whose current president withdrew from the non-binding agreement during his second week in office (Reuters 2019). Third, even if some rising powers have created institutions to counterbalance the liberal hegemony/intrusiveness of international organisations—an act coined by Börzel and Zürn (2021) as *withdrawal*—, they are at times less successful in securing other emerging powers' support than usually expected. For instance, the Belt and Road Initiative (BRI) launched by Beijing in 2013 has yet to garner endorsement from emerging economies such as Brazil and

1. See *Responding to Climate Change: China's Policies and Actions* issued by the State Council Information Office, 2021. Available at: <http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1715506/1715506.htm>.

**Lunting Wu**  is PhD Candidate and Lecturer at Freie Universität Berlin, Research Associate at the Cluster of Excellence “Contestations of the Liberal Script”, and Fellow of the Instituto do Oriente of the University of Lisbon.

India; and the Community of Latin American and the Caribbean States (CELAC), created partly to shield the region from the United States hegemony and the Organisation of the American States (OAS), has seen the departure of Brazil under president Bolsonaro (Hakim 2014). Last but not least, some rising powers' efforts to enact reform in

the existing global governance architecture have collected support from their peers, whereas on other occasions they have failed to do so. While Brazil and China may jointly call for the International Monetary Fund (IMF) reform, they nonetheless clash over the UN Security Council reform. In sum, rising powers' relationship with the GG is complex and multifaceted.

Why do rising powers sometimes work *together* within the liberal global governance structure and beyond to advance their shared agenda, be it to safeguard or to contest the liberal international order (LIO), while they do not support each other on other occasions? When can we expect their joint efforts and when can we not? Existing literature mainly focuses the analysis on individual rising power and the GG, and seldom considers the dynamics among those rising powers and the GG at large. Theoretically, one may draw insights from the neorealist scholarship regarding rising powers' potential strategies with regard to the global *hegemon*, e.g. soft balancing or bandwagoning, or from the institutionalist account concerning the benefits of cooperation within international institutions among powers and the socialisation effect of these institutions; nevertheless, they do not deal directly with the issue of rising powers and the GG (Walt 1985; Schweller 1994; Paul 2005; Pape 2005; Checkel 2005).

This article seeks to account for the different behaviours of rising powers with regard to the GG by contemplating the dynamics between Brazil and China. It posits that rising powers do not have static common foreign policies concerning the GG, and instead depend their foreign policies on specific issue-areas. In the remaining sections, the article will first review the major theories in explaining rising powers in the world system, and then put forward fourfold types of behaviour that rising powers display towards the GG, that is, coalition, cooperation, mutual neglect and clash. It maintains that the behaviour among these powers is determined by the convergence/divergence of their foreign policy goals, and the convergence/divergence on the *means* to achieve their goals. Afterwards, this article moves on to briefly analyse Brazil and China's individual relationship with the GG, before discussing specific

*This article seeks to account for the different behaviours of rising powers with regard to the global governance by contemplating the dynamics between Brazil and China.*

cases and illustrate what conditions the two countries' behaviour presents towards the GG. Concluding remarks will be drawn based on the discussion of cases.

## RISING POWERS AND GLOBAL GOVERNANCE

Weiss (2013, 99) defines *global governance* as a “combination of informal and formal values, rules, norms, procedures, practices, policies, and organisations of various types that often provide a surprising and desirable degree of global order, stability, and predictability.” It involves both informal and formal arrangements. For Zürn (2018, 4), global governance refers to “the exercise of authority across national borders as well as consented norms and rules beyond the nation state, both of them justified with reference to common goods or transnational problems.” According to him (Ibid, 7), the global governance system consists of three interlinked layers, namely the normative principles (e.g. belief in international authority), political institutions (e.g. UNSC), and interactions between authorities beyond the state. Such characterisation of the global governance system echoes that of the international order proposed by Reus-Smit (2013, 169), who argues that the liberal international order is composed of not only institutions, but also *systemic configuration of political authority* and *constitutional norms and principles* that licence and legitimise liberal institutions and practices. To be sure, nonetheless, the global governance system consists of both regimes and norms with liberal character and those with illiberal ones. Just because there is normativity regulating the GG, it does not mean that those norms are necessarily good (Zürn 2018).

What is then the dynamics between the global governance system and rising powers? Answers vary. At first, we need to acknowledge that the extant global governance landscape is highly institutionalised and multilayered, fragmented into a myriad of issue-areas, and dominated by the U.S. and its allies (Ikenberry & Lim 2017). Concerning the question of why rising powers would join some GG institutions (even if they do not share the core values), hegemonic stability theorists contend that secondary states have the incentives to free ride the public goods and benefits provided by the *hegemon*, although rising powers may also have the urge to undertake the responsibility of global public goods provision in order to expand their sphere of influence (Gilpin 1987); while institutionalist posit that any state, a rising power or not, participates in the GG out of reputational and legitimacy concerns in order not to become a pariah state and thus suffer negative consequences (Lake et al. 2021). As to the reasons why status quo powers are willing to integrate external rising powers, institutionalists and most importantly constructivists highlight the socialisation effect of the international organisation (Lake et al. 2021; Checkel 2005); while realists term

it as *accommodation*, which, according to Chandra (2018, 14) is based on three conditions: a) the absence of the rising powers' willingness in challenging the system; b) the absence of the rising powers' practices in contesting the system; and c) the preference for cooperation from the dominant domestic groups in the established powers.

In addition, there is a growing body of literature concerning the relationship between rising powers and the LIO. Lake et al. (2021, 252) highlight that non-Western countries have in fact contributed to the consolidation of the Westphalian and liberal orders. In light of the recent developments, nonetheless, Aydin (2021, 1379, 1394) pinpoints the unsettling impact of *democratic backsliding* in those rising powers (i.e. Mexico and Turkey), due to “the loss of their influence as system stabilisers, legitimizers and norm diffusers at the periphery of the liberal international order.” In distinguishing *southern middle powers* from their western counterparts, Efstathopoulos (2021) draws upon the case of Brazil and India and characterises these countries' strategies *vis-à-vis* the LIO as ambivalent internationalism, restricted like-mindedness, and selective multilateralism. One of his arguments is that “[s]outhern middle powers often prioritise status-seeking strategies, and status competition takes precedence over multilateral commitments” (Ibid, 393). In problematizing the Sino-Russia nexus, Owen (2020) asserts that the cooperation between these two rising powers, with huge political and ideological divergences, concerns their common opposition to the *liberal hegemony*. Against the backdrop of the ascent of right-wing populist presidency in Brazil, Casarões and Barros Leal Farias (2021) note that anti-globalism, anti-communism, and religious nationalism of the current government have transformed Brazil from a traditional LIO follower to a contestant. Rather than focusing on individual rising states, Cooper and Alexandroff (2016, 1) take a more holistic approach and contend that rising countries' “[d]istance from the liberal world order does not necessarily mean [...] a fundamental rejection of the tenets of the established system”. Therefore, “the rise of these states from among the global South does not preclude the emergence of new institutions that can serve the interests of both the traditional powers and the rising powers” (Ibid.).

Most of the existing scholarship investigates the relationship between the GG and individual countries; and in cases where they do look at that between the GG and rising powers, they mainly study a singular position that these countries adopt with regard to the international system (cf. Owen 2020; Hurrell 2008; Casarões & Barros Leal Farias 2021). Nonetheless, as discussed earlier, sometimes rising powers externally contest the extant GG system by forming a bloc (Zürn 2018), other times they attempt to enact reform from within the existing system by cooperating with each other, and yet sometimes their behaviours conflict with one another's. Put differently, they do not have a consistent common approach *vis-à-vis* the existing GG system.

This behavioural complexity in reality, as Cooper and Alexandroff (2016, 6-7) suggest, is due to the fact that “[e]ach of the big rising states has its own national interests that it seeks to defend and promote, but each also sees itself in some form or another as a defender and promoter of the collective concerns of the global South and as a bridge between the top tier, to which it has now moved, and the bottom rungs.”

## ANALYTICAL FRAMEWORK

In an attempt to fill the literature gap, this study focus on Brazil and China, and seeks to account for the differing conditions that have led to their variegated approaches to the GG. According to Hurrell (2008, 3), these two countries share three similar features: a) both possess a range of material powers and have a certain degree of internal cohesion to deliver external action; b) both search for higher prestige in the international hierarchy; and c) both lie “outside, or on the margins of, this formation [of the LIO].” Before we study the two countries’ approaches to the GG, it is essential to look at their respective stances towards the current international organisations (IOs) and regimes. Table 1 illustrates this point. While both countries support IOs like the UN or the BRICS and against the R2P and PSI regimes, their stances diverge on other issues, e.g. the ICC, CELAC and the BRI etc.

	China supports	China opposes
Brazil supports	UN system G20 Non-Proliferation Treaty BRICS IMF reform AIIB Common but differentiated responsibilities Convention on the Rights of Person with Disabilities	International Criminal Court UNSC reform Paris Club Ottawa Landmine Treaty Multistakeholder Internet governance International Covenant on Civil and Political Rights
Brazil opposes	BRI CELAC* Global Compact for Migration* State-centred Internet governance	Responsibility to Protect Proliferation Security Initiative

Table 1: China and Brazil’s stance towards the current international organisations or regimes.

\*Brazil opposes CELAC and the Global Compact of Migration under Bolsonaro.

To further distinguish their approaches and comprehend whether they coalesce, cooperate, neglect, or clash *vis-à-vis* these international organisations or regimes, I introduce two criteria to organise their approaches: the convergence/divergence of foreign policy *goals* and the convergence/divergence of foreign policy *means*. To put it simply, foreign policy goals refer to what an actor wants, and foreign policy means refer to how it acts (Tocci 2007). If two actors converge on both their goals and means with regard to an international regime, a coalition can be expected; if they diverge on both of them, a clash ensues. Nevertheless, if they converge on goals but diverge on means, they may still cooperate, albeit in a limited manner; and in case they diverge on their goals, even if they converge on the means, they are likely to mutually neglect each other's approaches. Table 2 visualises the stylisation of these fourfold modes of rising powers. As for the operationalisation of foreign policy goals and means, it is more of an empirical than a theoretical matter, as far as this study is concerned. Despite this, the existing literature may shed light on how we could approach these two concepts. With respect to the foreign policy goals, one could judge whether a country aims to keep the status quo or seeks change or, in other words, revision (Chandra 2018). Concerning the foreign policy means, we may benefit from Börzel and Zürn's (2021) typology of contestation towards the liberal intrusiveness of postnational IOs, i.e. pushback, reform, dissidence, and withdrawal.

	Convergent foreign policy goals	Divergent foreign policy goals
Divergent foreign policy goals	I. Coalition	III. Mutual neglect
Divergent foreign policy means	II. (Limited) Cooperation	IV. Clash

Table 2: Modes of interactions among rising powers vis-à-vis the global governance system.

Coming back to the countries of interest in this study, the formation of the BRICS conforms to type I of coalition, in which Brazil and China converge on a common foreign policy goal of enacting change in the West-dominated international system and on a shared foreign policy means of contesting the West-dominated GG from outside. The matter of UNSC reform and, to a lesser extent, the Belt and Road Initiative (BRI) are the issue-areas that result in the type IV of clash, in which the two countries show both divergent foreign policy goals and means. Brasilia and Bei-

jing's approaches towards the R2P regime represents yet another type of interaction towards the international regime—(limited) cooperation, whereby both envision change but one only seeks reform and the other one a pushback (Börzel & Zürn). Finally, when it comes to their approaches to the Proliferation Security Initiative (PSI), both countries act independently, because of their divergent foreign policy goals despite their convergent means—withdrawal.

## Coalition

In this study, *coalition* covers more than a traditional (military) alliance in the neorealist sense. According to neorealist thinking, alliance is primarily premised upon the balance against perceived common threats, and is facilitated by like-minded regimes or similar ideology and by instruments such as penetration or bribery (Walt 1985). However, factors other than threats can also motivate countries to coalesce with one another, insofar as they agree on common foreign policy objectives and the means to achieve them. A coalition is distinct from a (limited) cooperation approach to the extent that in the former case “[s]tates typically pool power and/or resources in bargaining coalitions to win negotiations or to gain leverage over parties outside their coalition” (Brütsch & Papa 2013, 305). It is the pooling of military, financial or human resources that characterises coalition. In terms of the purpose of coalition, it can be of either *hard revisionist* or *softly reformist* nature (Nalikar in Brütsch & Papa 2013, 309), with the former attempting to pursue equitable distribution “on the margins of the established multilateral venues”, and the latter to enhance “the efficiency and efficacy of existing multilateral processes.” It is worth clarifying here that in this article the focus is not so much on *how* the coalition or any type of approach functions, but rather on *why* these approaches come into being in the first place. As a result, the question whether the coalition *per se* is effective or cohesive is thereby not touched upon.

## Cooperation

On the other hand, (limited) cooperation occurs when countries converge on foreign policy goals but differ on the means or approach. As argued by Keohane (1984), *cooperation* by no means is equal to absence of discord, for the latter entails harmony. He maintains that, in spite of discord, the pursuit of rational self-interests could lead states to cooperate in the context of international regimes without hegemony. Cooperation is possible when there is the possibility of reciprocity, which is also linked to the matter of reputation; and international regimes may foster cooperation by providing reiteration and information (Keohane 1984; Dai et al. 2010).

Despite the fact that there are various explanations as to what constitutes cooperation, here I regard limited cooperation more as a coordination effort by rising powers to achieve common policy goals albeit different approaches.

### **Mutual neglect**

When the foreign policy goals of rising powers differ from one another's, even if they may share a common approach, it is not likely for them to work together but rather independently. Here, *mutual neglect* refers to an intentional or unintentional approach in which actors work separately from each other to advance their own purposes or agenda abroad, without collaboration or coordination. In other words, decisions are made without taking into account the others' views.

### **Clash**

Lastly, *clash* is when an actor purposively dismisses or disapproves of another's initiative due to different policy goals and means. Clash need not take the form of or result in direct confrontation, but it rather simply refers to a situation where actors' interests and means are in conflict with each other that leads to dismissal or disapproval from at least one of them. In the next section, different cases will be illustrated to explain the varying approaches adopted by rising powers, i.e. Brazil and China, in relation to the liberal international order.

## **BRAZIL AND CHINA'S APPROACHES VIS-À-VIS GLOBAL GOVERNANCE**

### **Coalition in the BRICS context**

Convened in 2009, BRICS (formerly BRIC) is a coalition between China, Brazil, and three other emerging economies. It represents a coalition approach, for the bloc reflects a *centralised* form of cooperation involving the pooling of material and human resources to institutionalise the New Development Bank (NDB) and the Contingent Reserve Arrangement (CRA).

Brazil and China (and also other member states) have convergent foreign policy goals when it comes to the BRICS, which envisions *change* rather than status quo within the extant West-dominated, highly institutionalised and *postnational* global governance landscape (Ikenberry & Lim 2017; Börzel & Zürn 2021). What made Brazil (a federal and democratic nation) and China (a one-party authoritarian state) co-create the BRICS jointly with other countries was the common



objective of de-concentrating the West *hegemony* of the international order, “both in terms of writing new rules as well as amending old ones of the post-1945 world order” (Nuruzzaman 2020, 52). While not seeking to overthrow the entire LIO, these rising powers have come to be mindful of their sovereignty being gradually encroached by the ever intrusive IOs, and hold that sovereignty should take precedence over all else (Läidi 2011). After all, as Börzel & Zürn (2021) mention, the current post-Cold War *postnational* LIO places human rights, the rule of law, and liberal democracy above the Westphalian notion of nation-state, permitting universalist principles to intrude into the domestic sphere of members of the system.

*What made Brazil (a federal and democratic nation) and China (a one-party authoritarian state) co-create the BRICS jointly with other countries was the common objective of de-concentrating the West hegemony of the international order.*

For Brasilia and Beijing, being part of the BRICS helps them defend their national interests and serves the following foreign policy goals: first, it permits Beijing and Brazil to create a bloc of international actors who emphasise paramountly sovereignty. Particularly, China could draw upon the BRICS to “demonstrate to the West that stringent attachment to sovereignty is in no way linked to the nature of political systems” (Läidi 2010, 10). As noted above, the sovereignty principle is also adhered to by the democratic IBSA countries (India, Brazil and South Africa). Thus, BRICS may strengthen China’s *sovereignist* and non-interference claims against the liberal principles in the West-dominated GG with proclaimed universalist principles; second, it enables both countries to join other emerging economies to push for reform of the U.S.-controlled Bretton Woods institutions, i.e. the IMF and the World Bank. This crystallises rising powers’ objective of de-concentrating the status quo hegemony in the international system (Schweller & Pu 2011). The long primacy of the West in the IMF, for example, the US veto power over “some key decisions with regard to the management of the organisation, such as admission of new members, increases in quotas, allocations of Special Drawing Rights (SDRs), and amendments of the Articles Agreement” (IMF 2002, 11-12), has caused frustration in emerging economies, especially after the 2008 GFC. Even after a series of reforms, at the time of writing, the U.S. still wields 16.5 percent of the voting share in the IMF<sup>2</sup> and 15.55

2. IMF Members’ Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors. Available at: <https://www.imf.org/en/About/executive-board/members-quotas> [accessed on 7 Feb 2022].

percent in the World Bank<sup>3</sup>, in comparison to China's 6.08 percent in the IMF and 5.42 in the World Bank, or Brazil's 2.22 percent in the IMF and 2.05 percent in the World Bank. This is even after a series of reforms, including the IMF's 2010 *accelerated quota reforms* "which cut G7 voting rights from 43.4% to 41.2%", and which saw the appointment of Zhu Min as deputy managing director (Brütsch & Papa 2013, 316).

Furthermore, Beijing and Brasilia, together with other BRICS member states, share the common worries about "the U.S. stewardship of the global economy", and aim to concert efforts in establishing an increasingly resilient international reserve system (Ibid, 326). The collective bargaining efforts of the former BRIC pressured the IMF to revise in 2009 its previous surveillance decisions that were perceived unfavourable for Beijing and other developing countries (Ibid, 326). In effect, acting within a coalition of emerging economies, Brazil and China may well use the BRICS collective weight to realise their foreign policy goals of boycotting attempts by the LIO "to lock (or 'socialize') them into obligations where their interests and values are subordinated to those of the traditional powers" (Cooper & Alexandroff 2016, 8). In addition, "Brazil sees the BRICS as an intermediary political circle in between the West [...] and Latin America" under Lula, who injected activism and assertiveness in the country's foreign policy (Läidi 2011, 11). In discussing Lula's Southern orientation in his foreign policy, Hurrell (2008, 57) cogently puts: "Brazil's approach reflects its relative power position. Brazil is a threshold state that seeks entry into the ranks of the powerful, but for whom coalitions with other developing countries continue to make political sense."

The creation of the BRICS also demonstrates Brazil and China's convergence on the foreign policy means regarding the GG, that is, counter-institutionalisation (Zürn 2018). This means "the creation of new liberal authorities, without necessarily leaving the existing ones" (Börzel & Zürn 2021, 290). In a similar vein, Ikenberry and Lim (2017, 7) note that rising powers—China in their research—could resort to external innovation beyond the preexisting IOs by creating new institutions, with the hope of "offer[ing] alternative node of cooperation" or even "promot[ing] alternative rules or norms within." Concerning the BRICS, the establishment of new institutions, notably the NDB and the CRA, reflects to a great extent this foreign policy means of external innovation, as the former is often viewed, together with the AIIB, as an alternative multilateral development bank (MDB) to the World Bank, while the CRA is viewed as a countermeasure to the IMF in injecting liquidity to the member states at a financially critical juncture. From another perspective, this could also be interpreted as a shared *de-concentration* approach employed by the rising states

3. International Bank for Reconstruction and Development Subscriptions and Voting Power of Member Countries. Available at: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/a16374a6cee037e274c5e932bf9f88c6-0330032021/original/IBRDCountryVotingTable.pdf> [accessed on 7 Feb 2022].

to disperse power more evenly throughout the international system, which could “lower the barriers to both the discourse and practice of resistance to hegemonic rule” (Schweller & Pu 2011, 47). This view is echoed by Nuruzzaman (2020, 58) who, again, argues that the creation of the NDB and the CRA “reveals a strong will of the BRICS countries to get rid of excessive U.S. control over the global economic and financial systems.” Besides, by operating within the financial institutions created by themselves, Brasilia and Beijing could gain more *autonomy* in defining their financing priorities and policy objectives, taking into account that each of the BRICS countries equally occupy 19.42 percent<sup>4</sup> of the total share of voting power in the NDB, in contrast to their limited share in the Bretton Woods system. This is essentially a key rationale for Brazil to formally join the AIIB in search for an alternative financing source, partly because of its frustration over the unsuccessful attempts to participate in the Asian Development Bank (ADB) dominated by Japan and the U.S.<sup>5</sup>

Even though the current literature suggests that the BRICS suffers from the lack of internal policy cohesion, normative unity, or that it falls short of community-building prospects (Brütsch & Papa 2013; Thakur 2014; Hooijmaaijers & Keukeleire 2016), nevertheless, it by no means precludes Brazil, China and the rest from coalescing in the very first place, for they converge on a broader foreign policy goal of protecting sovereignty and de-concentrating the hegemony in the (postnational) LIO, and on the common *means* of external innovation/contestation. Hence, coalition represents the first approach utilised by rising powers as far as the LIO is concerned.

### **(Limited) cooperation around R2P**

Brasilia and Beijing share a common foreign policy goal of changing the status quo with regard to the current Responsibility to Protect (R2P) concept—norm with a strong liberal nature in the global governance system—with the former proposing the notion of *responsibility while protecting* (also known as RwP) and the latter, *responsible protection*. This reflects their common concern over the R2P operationalisation, justification for the use of force, the accountability of military operations, and, most importantly, the potential *regime change* that infringes upon the enshrined Westphalian sovereignty both adhere to. Nonetheless, they do differ in their foreign policy means in accomplishing this goal. As a result, this has led to a limited cooperation or coordination between the two on this issue not only in UNSC but also within the BRICS (Spektor 2012; Stuenkel 2016).

4. Shareholding at the New Development Bank. Available at: <https://www.ndb.int/about-us/organisation/shareholding/> [accessed on 7 Feb 2022].

5. Interview with a former Brazilian foreign policymaker, September 8, 2021.

The concept of R2P has its origin in the 2001 ICISS Report<sup>6</sup> (IDCR 2001), which replaced the *right to intervene* notion with the *responsibility to protect*. It would be misleading to claim that Brazil and China reject the entire R2P norm, because both have actually come to endorse the modified version of R2P in the 2005 World Summit Outcome Document<sup>7</sup> (WSOD). Furthermore, both acquiesced to the UNSC Resolution 1973<sup>8</sup> proposed by Washington, Paris and London to topple the Gaddafi regime with military force. The latter decision has led to, *inter alia*, the imposition of a no-fly zone above Libya and the authorisation of *all necessary measures* to protect the civilians. Hence, it should be established here that both countries acknowledge the R2P regime.

Nevertheless, just because they acknowledge R2P or jointly abstained from the Resolution 1973, it does not mean that they are concordant with the present definition and operationalisation of the norm. In fact, both countries are suspicious about the controversial third pillar of the WSOD, which consists of the resort to non-consensual coercive measures in the case of failure of peaceful means to compel a state from committing mass atrocities. The approval of the UNSC Resolution 1973 and the subsequent development have generated deep frustration in countries like China and Brazil; and the eventual demise of Gaddafi regime has “renewed concerns among the BRICS [...] and other non-Western states over the potential for R2P to be used as a pretext for regime change” (Garwood-Gowers 2016, 96-97; see also Nuruzzaman 2020, 56).

*The concept of R2P has its origin in the 2001 ICISS Report (IDCR 2001), which replaced the right to intervene notion with the responsibility to protect.*

Both countries share the same foreign policy goals to enact change on the operationalisation of the R2P. On the one hand, China has a strict interpretation of sovereignty and upholds non-interventionism and the Five Principles of Coexistence as its foreign policy doctrine. In commenting Beijing’s stance concerning the degeneration of R2P into regime change, Gegout and Suzuki (2020, 394) contend that “[h]umanitarian intervention or R2P is vulnerable to abuse, as powerful states with access to sufficient military and other material resources can intervene when and where they choose.” Garwood-Gowers (2016, 99) concurs that “[a]cquiescing

6. Published by the International Development Research Centre. Available at: <https://www.globalr2p.org/resources/the-responsibility-to-protect-report-of-the-international-commission-on-intervention-and-state-sovereignty-2001/>.

7. Available at: [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_60\\_1.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf).

8. Available at: <https://www.un.org/securitycouncil/s/res/1973-%282011%29>.

to the passage of Resolution 1973 did not represent a sudden normative shift in favour of R2P's third pillar." On the other hand, traditionally, Brazil has been suspicious about "the use of coercive strategies for both principled and practical reasons" (Stuenkel 2016, 2). In the Section 9 of the *Letter from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General* in 2011, Brazil called for attention to the "painful consequences of interventions that have aggravated existing conflicts, allowed terrorism to penetrate into places where it previously did not exist, given rise to new cycles of violence and increased the vulnerability of civilian populations", and formally explained the notion of *Responsibility while Protecting*.<sup>9</sup> Section 10 of the same *Letter* alerted about the degeneration of R2P to regime change, which "make[s] it even more difficult to attain the protection objectives pursued by the international community."<sup>10</sup> As the then non-permanent member of the UNSC, Brazil banded together with its BRICS peers "against the authorization of more aggressive action in Libya" (Spektor 2012, para. 23). Brazil and other non-West UNSC members criticised NATO and its allies for failing to share information with the UNSC, for failing to protect civilians, and for even defying the arms embargo and "supplying Libyan rebels with arms and [acting] as the rebels' air force in the conflict" (Stuenkel 2016, 4-5).

This said, Brazil and other non-West UNSC members have divergences over the means they seek to achieve change in the R2P regime. First, they differ on the extent of change that should be enacted upon the working R2P concept. While Brazil, by proposing the *corrective* RwP notion, sought to reinforce the importance of non-coercive and diplomatic measures over the use of force, to establish the criteria for invoking military actions, and to improve monitoring and accountability of the operations (Torinho et al. 2015), China, together with Russia, wished to push back for a conservative revision (Börzel & Zürn 2021; Weiss & Wallace 2021). In 2012, the vice-president of the Institute of International Studies, Ruan Zongze, put forward the concept of *Responsible Protection*, suggesting a more restrictive reading of the third pillar of the RWP in the WSOD.<sup>11</sup> Consisting of six core elements, the Chinese *Responsible Protection* shares some similarities with the Brazilian RwP regarding the confinement of intervention to the last resort, the rejection of regime change and the UN accountability over the use of force; but it is also stricter in interpreting other dimensions of the R2P compared with RwP. Firstly, Beijing's *Responsible Protection* second element<sup>12</sup> underlines that the UNSC is the sole legitimate entity to man-

9. The full text of the *Letter from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General* is available at: <https://digitallibrary.un.org/record/716109?ln=en> [accessed on 9 Feb 2022].

10. Ibid.

11. The full text of *Responsible Protection* is available at: [http://usa.chinadaily.com.cn/opinion/2012-03/15/content\\_14838556.htm](http://usa.chinadaily.com.cn/opinion/2012-03/15/content_14838556.htm).

12. Ibid.

date intervention, which contrasts Brasilia's acceptance of UNGA as an alternative body to authorise intervention under RwP (Garwood-Gowers 2016, 106). Secondly, Brazil's RwP does not mention that interventions should ensure *regional peace and security*, whilst China's *Responsible Protection* lays paramount emphasis on it and places regional stability as the top element. Thirdly, even if China acknowledges the need to use non-consensual measures in the case of massive human rights violations, China's proposal also highlights the *responsibility to rebuild*, whereas Brazil's RwP does not include such responsibility. Garwood-Gowers (2016, 109) provides a nuanced reading of this difference, arguing that the reference to post-intervention reconstruction in the *Responsible Protection* entails that "reconstruction and development themes form a central part of China's broader perspective on peacebuilding, but [that] it does not assert that Beijing is specifically seeking to reintroduce the 'Responsibility to Rebuild' dimension of R2P." Instead, it only serves to strengthen Beijing's criticism of the destabilising effects of humanitarian interventions.

Because these two rising powers do not converge on the means to shift the status quo, this has led to limited cooperation between the two in global stages. First, RwP originally adopted a rigid chronological *sequencing* approach<sup>13</sup>, only to generate backlash from some Western countries for the fear that it may obstruct swift international non-consensual actions. This has pushed Brazil to distance itself from the sequencing later on (Benner 2013), signifying adaptation from Brasilia's side. This was exemplified by its "more flexible stances towards Western-supported proposals on Syria" (Garwood-Gowers 2016, 97). However, Beijing has remained resolute to its stringent interpretation of sovereignty and opposition against regime change, judging from its firm position shared with Moscow against Western intervention in or even condemnation on Syria (Gegout & Suzuki 2020). While Brazil seemed to side with China and Russia when it abstained from the UNSC Resolution No. 1973 authorising all necessary means to intervene in Libya<sup>14</sup>, and from the UNSC Resolution S/2011/612 condemning Syria and threatening non-military sanctions<sup>15</sup>, it later supported the UNGA's Resolution 66/253 B on Syria on which China cast a negative vote, which was a blow to the high expectation of BRICS solidarity on the issue. Beyond the UN, Brasilia also failed to introduce RwP into the BRICS final declaration in 2012 (Stuenkel 2016). In essence, Brazil's proposition of RwP "did not mitigate China's and Russia's worries that interventions cause more damage than necessary or support a hidden agenda" (Ibid, 8). Second, due to former president Dilma's indifference with

13. See Section 6 in the *Letter from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General*, op. cit.

14. See <https://www.un.org/press/en/2011/sc10200.doc.htm>.

15. The full text of UNSC Resolution S/2011/612 is available at: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Syria%20S2011%20612.pdf>.

RwP and other international agenda (Stuenkel 2016) and Brazil's departure from the UNSC non-permanent seat, RwP momentum waned and ceased being the country's foreign policy impetus. On the other hand, as a P5 member, China has been acting within UNSC, pushing back the intrusiveness of R2P, and calling for cautious use of force and stringent adherence to and respect for the Westphalian sovereignty of countries (Börzel & Zürn 2021).

All in all, Brazil and China have convergent goals of revising R2P but diverge on the means to enact that change, leading to limited ad hoc cooperation. Still, after all, both countries place paramount emphasis on sovereignty, as seen from the Section 5 of the Declaration following the XII BRICS Summit in 2020: "We stress further the imperative of refraining from any coercive measures not based on international law and the UN Charter."<sup>16</sup> This represents yet another mode of interaction among rising powers *vis-à-vis* the extant global governance system.

### Mutual neglect in the PSI

The third mode of interaction between rising powers *vis-à-vis* global governance can be termed as *mutual neglect*, whereby an actor acts individually without necessarily taking into account the other's position, primarily due to the divergent foreign policy goals. This is the case for Brazil and China's behaviour *vis-à-vis* the Proliferation Security Initiative (PSI). Neither of the two has endorsed the hegemonic international regime in preventing the trafficking of weapons of mass destruction (WMDs). Launched by former U.S. president George W. Bush in 2003, the PSI is "a loose consortium of states informally constituted around a common set of hortatory principles expressing an individual government's determination to act whenever possible, unilaterally or cooperatively, against WMD-related trafficking" (Cooper 2011, 324). It is centred on the *interdiction* principle, and fosters information sharing as well as law enforcement cooperation. China's foreign policy goal concerning the PSI is not so much about enacting fundamental change, for it recognises the concerns of PSI participants over WMDs proliferation. Its goal stems from the concern that the PSI violates core principles enshrined in the *UN Convention on the Law of the Sea*, e.g. the flag state jurisdiction, non-use of force, non-discrimination and sovereign equality (Su 2011). Therefore, China's non-participation reflects its adherence to the legality of non-proliferation affairs. Moreover, it also stresses the need to achieve non-proliferation through political and diplomatic means.<sup>17</sup>

16. The full text of the XII BRICS Summit Moscow Declaration is available at: <https://www.gov.br/mre/en/contact-us/press-area/press-releases/xii-brics-summit-moscow-declaration> [accessed on 10 Feb 2022].

17. See the position of the PRC on PSI: [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjw\\_663304/zzjg\\_663340/jks\\_665232/kjlc\\_665236/fkswt\\_665240/200802/t20080229\\_599805.html](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjw_663304/zzjg_663340/jks_665232/kjlc_665236/fkswt_665240/200802/t20080229_599805.html).

On the other hand, Brazil's foreign policy goal of not joining the PSI is principally derived from the reason similar to that of the BRI, in the sense that the South American country cannot possibly shape the PSI negotiation because the decision-making pertains to the U.S., which runs against its preferred diplomatic style of negotiating within a multilateral setting (Martelli Contini 2013). It should be noted that the perceived incompatibility of the PSI with International Law has been also one of the key reasons why Brasilia stayed distant from the U.S.-led initiative. Whether the PSI is a liberal scheme within the LIO is an issue that receives little academic debate, but overall it reveals the tension of legality of international law in face of securitised issues. The legality can be relegated insofar as the action *per se* is *legitimate* in addressing security concerns, for instance. In sum, different policy goals pursued by the two rising powers, combined with the low centrality of the issue for their respective foreign policy agendas, render the two countries behave individually.

### Clash on the UNSC Reform

Rising powers do not always coalesce or cooperate *vis-à-vis* the global governance system: when they have distinct foreign policy goals and means regarding a specific issue, clash is likely to take place. It should be reiterated that clash does not necessarily mean outright confrontation, but rather a conflictual situation that leads to dismissal or disapproval. This is the case for Brazil and China's stance on the UNSC reform and, more recently, on the BRI.

Although the broader UN system is a quintessential part of the GG with sustained legitimacy overtime in the postwar era (Barnett 1997), the UNSC remains an exclusive club for a small group of states that “derive their privileges from the power constellation at the end of World War II”, which is in dire need of reform (Binder & Heupel 2020, 93). To be sure, the discussion of UNSC reform concerns not only the categories of membership and veto power, but also regional representation, size of an enlarged UNSC, working methods and even amendment of the UN Charter.<sup>18</sup> Albeit contesting the intrusiveness of some international regimes, as far as the UNSC is concerned, not only is China a status quo power but also has similar perspectives with the *hegemon*—the U.S.—about the reform agenda (Malik 2005). As Laidi (2011, 10) points out, “an alliance with other sovereignist states does not imply a willingness to share its assets of power with them.” Being one of the P5 with veto power, Beijing is reluctant to democratise the UNSC and to dilute its exclusive priv-

---

18. See UNGA Decision 62/557 available at: <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/decision-62-557.php> [accessed on 10 Feb 2022].



ilege with possible new entrants, while it is more open to discussing improvement of the working methods of the Council (Lei 2014).

Against the backdrop of the reform agenda pushed by the G4 (Group of Four—India, Japan, Germany and Brazil), China’s foreign policy goal has been to retain its great power status, especially as the only Asian country on the Council (Malik 2005), by opposing the candidacy of Japan and, to a lesser extent, India. In justifying its goal, China argues that “the status of permanent membership is deeply rooted in the historical background in the early days of the founding of the UN and is in the fundamental interests of the UN” (Wu in Malik 2005, 25). In the official discourse, China recognises the need to enact reform to augment the representation of developing countries, while ambiguously highlights that “reform cannot only satisfy the self-interests of a minority of states”<sup>19</sup>, alluding to the efforts pushed by the G4 group at the expense of countries from the Global South, especially from Africa. In pursuing the goal of retaining exclusive rights, China has resorted to a variety of means. This includes directly rejecting the UNGA Draft Resolution A/59/L64 proposed in 2005 by G4 and its co-sponsors on equitable representation and increase in the membership of the UNSC<sup>20</sup>, and opposing any reform that sets a deadline without having the wide range of differences addressed. This points to its objection to the renewed G4 attempt in 2011 to rush for the initiation of negotiation on its agreed blueprint.<sup>21</sup> Binder and Heupel (2020, 98) comment that, from the Chinese perspective, the G4 proposal falls short of “convincingly address[ing] shortcomings to the Council’s procedures.” Overall, China is opposed to the expansion of the UNSC permanent membership.

Beijing’s foreign policy goals and means *vis-à-vis* the UNSC reform run in conflict with those of Brasilia. While it does not explicitly preclude Brazil’s candidacy, it does clash with the latter’s demand, for it has never fully endorsed its application. Brasilia’s foreign policy goals on the UNSC are anchored in calls for both the membership expansion and the amelioration of the working methods.<sup>22</sup> For the former, it sided with G4 pushing for the enlargement of both the permanent and non-permanent membership of the Council. In presenting the Draft Resolution A/59/L64 on July 11, 2005, the South American country’s delegation vehemently defended the draft resolution, asserting that “[r]estricting the

19. Speech by Ambassador Zhang Jun, China’s Representative to the UN, 2021. Available in Chinese at: [http://chnun.chinamission.org.cn/chn/hyfy/202111/t20211116\\_10448761.htm](http://chnun.chinamission.org.cn/chn/hyfy/202111/t20211116_10448761.htm) [accessed on 10 Feb 2022].

20. See the full text of UNGA Draft Resolution A/59/L.64 on <https://undocs.org/en/A/59/L.64>

21. See the Statement from Ma Zhaoxu, Spokesperson of the Ministry of Foreign Affairs of the PRC, 2011. Available at: [http://www.gov.cn/jrzq/2011-02/13/content\\_1802564.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2011-02/13/content_1802564.htm).

22. See *Brazil and the UNSC Reform* posted by the Ministry of Foreign Relations, published on 27 Sep 2021, available at: <https://www.gov.br/mre/en/Brazil-UNSC/brazil-and-the-uns-c-reform#:~:text=In%20January%202022%2C%20Brazil%20will,peace%20and%20international%20law%20prevail.>

expansion of the Council to the category of non-permanent members would not only mean maintaining the status quo, but also risk increasing the disparity in its composition”, which “would do nothing to correct its structural imbalances.”<sup>23</sup> In terms of the foreign policy means, Brasilia has coalesced in the G4 and the L69 setting to advance the reform agenda, and has also proactively participated in UN peacekeeping missions, something Schenoni et al. (2022) describe as an example of *foreign policy overstretch*. In addition, it has also utilised what Binder and Heupel (2020) describe as *rhetorical coercion* to pressure the P5 and other states to accept its advocacy, relying mainly on performance-based instead of procedure-based arguments. It has sought to demonstrate that “the G4’s economic and political weight as well as their material contributions to the UN would enhance the Council’s effectiveness in addressing international security threats and would improve compliance with Council decisions” (Ibid, 96). The divergent goals and means of Brazil and China with regard to the UNSC have led to, if not confrontation, a clash between the two, representing yet another mode of interaction of the rising powers *vis-à-vis* the extant GG system.

## CONCLUSION

Existing scholarship on the relationship between rising powers and global governance is confined to either the analysis of individual countries or the *common* strategies adopted by rising powers in contesting the GG. By contemplating the dynamics between Brazil and China, we see that rising powers’ interaction *vis-à-vis* the GG is nuanced, contingent upon the convergence or divergence of their foreign policy goals and means regarding a certain international regime or institution. This gives rise to fourfold modes of interaction: coalition, limited cooperation, mutual neglect, and clash. Due to the common foreign policy goals and means, Brasilia and Beijing coalesce in the BRICS context, aiming to deconcentrate Western dominance on the global governance architecture by pooling material and human resources and establishing counter-institutions. Regarding the R2P, both countries seek to enact change on the operationalisation of the principle, but Beijing’s approach stems from a more conservative sovereigntist rationale, and its privileged position in the UNSC enables it to push back the intrusiveness of the concept. The divergence on the means has led to limited *ad hoc* cooperation between Brazil and China in advancing their agenda, i.e. RwP and Responsible Protection, respectively. In terms of PSI, while neither country is signatory of the U.S.-led regime on combating WMD trafficking, there is, to some extent, divergence as far as their foreign policy goals are

23. See the official records A/59/PV.111 of the 111st Plenary on 5 July 2005, available at: <https://undocs.org/A/59/PV.111> [accessed on 11 Feb 2022].


concerned. Coupled with the low centrality of the issue in their external agenda, they made the respective decisions individually. Lastly, in the case of the UNSC reform, clashes might occur between rising powers, due to the divergence in both foreign policy goals and means.

This research attempts to dissect the dynamics between the rising powers and the GG. Future research is needed to further explore alternative explanations regarding the different modes of interactions among these rising powers, and what kind of implications it has on the evolution of the GG.

## **ACKNOWLEDGEMENT**

This paper benefits comments from Tanja Börzel, Andrew Hurrell, Thomas Risse, Alexander Kalgin, and from those at the research colloquium organised by the Berlin International College of Research and Graduate Training (BIRT).

## **FUNDING**

Research for this contribution is part of the Cluster of Excellence “Contestations of the Liberal Script” (EXC 2055, Project-ID: 390715649), funded by the *Deutsche Forschungsgemeinschaft* (DFG, German Research Foundation) under Germany’s Excellence Strategy. 

---

## References

---

- Aydin, Umut. 2021. "Emerging Middle Powers and the Liberal International Order". *International Affairs* 97 (5): 1377-1394. <https://doi.org/10.1093/ia/iiab090>
- Barnett, Michael N. 1997. "Bringing in the New World Order: Liberalism, Legitimacy, and the United Nations". *World Politics* 49 (4): 526-551. <http://www.jstor.org/stable/25054018>.
- Benner, Thorsten. 2013. *Brazil as a Norm Entrepreneur: The 'Responsibility While Protecting' Initiative*. GPPi working paper. Global Public Policy Institute (March 2013). [https://www.gppi.net/media/Benner\\_2013\\_Working-Paper\\_Brazil-RWP.pdf](https://www.gppi.net/media/Benner_2013_Working-Paper_Brazil-RWP.pdf).
- Binder, Martin & Monika Heupel. 2020. "Rising Powers, UN Security Council Reform, and the Failure of Rhetorical Coercion". *Global Policy* 11 (S3): 93-103. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12857>
- Börzel, Tanja A. & Michael Zürn. 2021. "Contestations of the Liberal International Order: From Liberal Multilateralism to Postnational Liberalism". *International Organization* 75 (2): 282-305. <https://doi.org/10.1017/S0020818320000570>.
- Brockmeier, Sarah & Philipp Rotmann. 2015. *Policy Debates in Brazil, China and South Africa on Protecting People from Atrocity Crimes*. Global Public Policy Institute. Policy Paper (July 2015). [https://www.gppi.net/media/Brockmeier-Rotmann\\_2015\\_Debating-R2P\\_WEB.pdf](https://www.gppi.net/media/Brockmeier-Rotmann_2015_Debating-R2P_WEB.pdf).
- Casarões, Guilherme Stolle Paixão e & Déborah Barros Leal Farias. 2021. "Brazilian Foreign Policy Under Jair Bolsonaro: Far-Right Populism and the Rejection of the Liberal International Order". *Cambridge Review of International Affairs*: 1–21. <https://doi.org/10.1080/09557571.2021.1981248>
- Casarões, Guilherme Stolle Paixão e & Daniel Flandes. 2019. *Brazil First, Climate Last: Bolsonaro's Foreign Policy*. Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies. <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/64011>.
- Chandra, Vikash. 2018. "Rising Powers and the Future International Order". *World Affairs: The Journal of International Issues* 22 (1): 10–23. <https://www.jstor.org/stable/48520045>.
- Checkel, Jeffrey T. 2005. "International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework". *International Organization* 59 (04): 801–26. <https://doi.org/10.1017/S0020818305050289>
- Cooper, Andrew. F. & Alan S. Alexandroff. 2016. "Introduction". In *Rising States, Rising Institutions: Challenges for Global Governance*, edited by Alexandroff, Alan S., and Andrew F. Cooper. Washington, DC: Brookings Institution Press. [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/risingstatesrisinginstitutions\\_chapter.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/risingstatesrisinginstitutions_chapter.pdf).
- Cooper, David A. 2011. "Challenging Contemporary Notions of Middle Power Influence: Implications of the Proliferation Security Initiative for 'Middle Power Theory'". *Foreign Policy Analysis* 7 (3): 317–336. <http://www.jstor.org/stable/24909800>.
- Dai, Xinyuan, Duncan Snidal & Michael Sampson. 2010. *International Cooperation Theory and International Institutions*. Oxford Research Encyclopedia of International Studies (March 1). <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.93>
- Efstathopoulos, Charalampos. 2021. "Southern Middle Powers and the Liberal International Order: The options for Brazil and South Africa". *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis* 76 (3): 384–403. <https://doi.org/10.1177/00207020211042915>
- Garwood-Gowers, Andrew. 2016. "China's 'Responsible Protection' Concept: Reinterpreting the Responsibility to Protect (R2P) and Military Intervention for Humanitarian Purposes". *Asian Journal of International Law* 6 (1): 89–118. <https://doi.org/10.1017/S2044251314000368>
- Gegout, Catherine & Shogo Suzuki. 2020. "China, Responsibility to Protect, and the Case of Syria: from Sovereignty Protection to Pragmatism". *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 26 (3): 379–402. <https://doi.org/10.1163/19426720-02603002>

- Gilpin, Robert. 1987. *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt19wcct3>.
- Hakim, Peter. 2014. "The Future of US-Brazil Relations: Confrontation, Cooperation or Detachment?" *International Affairs* 90 (5): 1161–1180. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12162>
- Hooijmaaijers, Bas & Stephan Keukeleire. 2016. "Voting Cohesion of the BRICS Countries in the UN General Assembly, 2006-2014: A BRICS Too Far?" *Global Governance* 22 (3): 389–407. <https://www.jstor.org/stable/44860967>.
- Hurel, Louise Marie & Maurício Santoro Rocha. 2018. "Brazil, China and Internet Governance". *Journal of China and International Relations Special Issue* (2018): 98-115. <https://doi.org/10.5278/OJS.JCIR.V0I0.2267>
- Hurrell, Andrew. 2006. "Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Powers?" *International Affairs* 82 (1): 1–19. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2006.00512.x>
- Hurrell, Andrew. 2008. "Lula's Brazil: A Rising Power, but Going Where?". *Current History* 107 (706): 51–57. <https://doi.org/10.1525/curh.2008.107.706.51>
- Ikenberry, G. John. 2018. "The End of Liberal International Order?". *International Affairs* 94 (1): 7–23. <https://doi.org/10.1093/ia/iix241>
- Ikenberry, G. John & Darren J. Lim. 2017. *China's Emerging Institutional Statecraft*. The Asian Infrastructure Investment Bank and the prospects for counter-hegemony. Project on International Order and Strategy. Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/04/chinas-emerging-institutional-statecraft.pdf>.
- International Monetary Fund. 2002. *Governance of the International Monetary Fund (IMF): Decision Making, Institutional Oversight, Transparency and Accountability*. International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781589061309.054>
- Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (1. Princeton classic ed). Princeton: Princeton University Press.
- Laidi, Zaki. 2011. "The BRICS against the West ?" *CERI Strategy Papers Hors Série* 11. [https://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/n11\\_112011.pdf](https://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/n11_112011.pdf).
- Lake, David A., Lisa L. Martin & Thomas Risse. 2021. "Challenges to the Liberal Order: Reflections on International Organization". *International Organization* 75 (2): 225–257. <https://doi.org/10.1017/S0020818320000636>
- Lei, Xue. 2014. *China as a Permanent Member of the United Nations Security Council*. International Policy Analysis. Global Policy and Development. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Malik, J. Mohan. 2005. "Security Council Reform: China Signals its Veto". *World Policy Journal* 22 (1): 19–29. <https://doi.org/10.1215/07402775-2005-2013>.
- Martelli Contini, Alaerte Antonio, Eduardo Antonio Temponi Lebre & Heitor Pergher. 2013. "A repercussão da iniciativa de segurança contra a proliferação de armas de destruição em massa no Direito Internacional Marítimo". *Revista Âmbito Jurídico* 108. <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-108/a-repercussao-da-iniciativa-de-seguranca-contra-a-proliferao-de-armas-de-destruicao-em-massa-no-direito-internacional-maritimo/>
- Milner, Helen. 1992. "International Theories of Cooperation among Nations: Strengths and Weaknesses". *World Politics* 44 (3): 466–496. <https://doi.org/10.2307/2010546>
- Owen, John M.. 2020. "Sino-Russian Cooperation against Liberal Hegemony". *International Politics* 57 (5): 809–833. <https://doi.org/10.1057/s41311-020-00213-z>
- Pape, Robert A. 2005. "Soft Balancing against the United States". *International Security* 30 (1): 7–45. <https://doi.org/10.1162/0162288054894607>
- Paul, T. V. 2005. "Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy". *International Security* 30 (1): 46–71. <https://doi.org/10.1162/0162288054894652>
- Reus-Smit, Christian. 2013. "The Liberal International Order Reconsidered". In *After Liberalism? The Future of Liberalism in International Relations*, edited by Rebekka Friedman, Kevork Oskanian & Ramon Pacheco Pardo, 167–186. Palgrave Studies in International Relations Series.

- London: Palgrave Macmillan UK. [https://doi.org/10.1057/9781137303769\\_10](https://doi.org/10.1057/9781137303769_10)
- Reuters. 2019. "Brazil Quits U.N. Migration Pact, Will Still Take in Venezuelan Refugees: Source." *Reuters*, January 8, 2019. <https://www.reuters.com/article/us-brazil-migration-idUSKCN1P22G0>
- Schenoni, Luis L., Pedro Feliú Ribeiro, Dawisson Belém Lopes & Guilherme Stolle Paixão e Casarões. 2022. "Myths of Multipolarity: The Sources of Brazil's Foreign Policy Overstretch". *Foreign Policy Analysis* 18 (1): orab037. <https://doi.org/10.1093/fpa/orab037>
- Schweller, Randall L. 1994. "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back". *International Security* 19 (1): 72–107. <https://doi.org/10.2307/2539149>
- Schweller, Randall L. & Xiaoyu Pu. 2011. "After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline". *International Security* 36 (1): 41–72. [https://doi.org/10.1162/ISEC\\_a\\_00044](https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00044)
- Silvius, Ray. 2021. "China's Belt and Road Initiative as Nascent World Order Structure and Concept? Between Sino-Centering and Sino-Deflecting". *Journal of Contemporary China* 30 (128): 314–329. <https://doi.org/10.1080/10670564.2020.1790905>
- Spektor, Matias. 2012. "Humanitarian Interventionism Brazilian Style?". *Americas Quarterly*, July 18, 2012. <https://www.americasquarterly.org/fulltextarticle/humanitarian-interventionism-brazilian-style/>
- Stuenkel, Oliver. 2016. "Responsibility while Protecting". In *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, Edited by Alex J. Bellamy and Tim Dunne. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198753841.013.33>
- Su, Jinyuan. 2012. "The Proliferation Security Initiative (PSI) and Interdiction at Sea: A Chinese Perspective". *Ocean Development & International Law* 43 (1): 96–118. <https://doi.org/10.1080/00908320.2012.647515>
- Thakur, Ramesh. 2014. "How representative are BRICS?" *Third World Quarterly* 35 (10): 1791–1808. <https://doi.org/10.1080/01436597.2014.971594>
- Tocci, Nathalie. 2007. "Profiling Normative Foreign Policy: The European Union and its Global Partners". CEPS Working Documents No. 279. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1337974>
- Tourinho, Marcos, Oliver Stuenkel & Sarah Brockmeier. 2016. "Responsibility while Protecting: Reforming R2P Implementation". *Global Society* 30 (1): 134–150. <https://doi.org/10.1080/13600826.2015.1094452>
- Weiss, Thomas G. 2013. *Global governance: Why? What? Whither?* Cambridge: Polity Press.
- Weiss, Jessica Chen & Jeremy L. Wallace. 2021. "Domestic Politics, China's Rise, and the Future of the Liberal International Order". *International Organization* 75(2): 635–664. <https://doi.org/10.1017/S002081832000048X>
- Zürn, Michael. 2018. *A Theory of Global Governance* (Vol. 1). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198819974.001.0001>

### To cite this work

Wu, Lunting. "Rising Powers and Global Governance: dissecting the dynamics between Brazil and China". *CEBRI-Journal* Year 1, Issue 2 (Apr-Jun): 112-134.

Submitted: April 1st, 2022

Approved for publication: May 09th, 2022

Copyright © 2022 CEBRI-Journal. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original article is properly cited.

# Como choques comerciais da China influenciam as percepções de residentes e legisladores brasileiros sobre o país?<sup>1</sup>

---

**Daniela Campello**

**Francisco Urdinez**

**Resumo:** Choques de renda associados ao comércio com a China influenciam a perspectiva de brasileiros sobre laços econômicos com o país. Nossas pesquisas entre legisladores e a opinião pública confirmam que choques concentrados geograficamente atingem amplamente trabalhadores, empresários e residentes, influenciando a visão de legisladores. Regiões que sofreram com a competição chinesa enxergam riscos nos laços com o país, embora as que se beneficiaram não vejam a China mais positivamente do que aquelas não afetadas diretamente. Esses efeitos assimétricos ajudam a compreender o sentimento anti-China dominando a política externa brasileira nos últimos anos.

**Palavras-chave:** comércio internacional; China; Brasil; opinião pública; legisladores.

## **How do China's trade shocks influence Brazilian residents and legislators' perceptions of the country?**

**Abstract:** Income shocks associated with trade with China influence Brazilians' perspectives on economic ties with that country. Our surveys with legislators and public opinion confirm that geographically concentrated shocks broadly affect workers, entrepreneurs and residents, influencing legislators's views. Regions that have suffered from Chinese competition see risks in ties with the country, although those that have benefited do not view China more positively than those not directly affected. These asymmetric effects help to understand anti-China feelings dominating Brazilian foreign policy in recent years.

**Keywords:** international trade; China; Brazil; public opinion; legislators.

---

1. Este texto é uma versão editada de Campello & Urdinez 2021.

Décadas de estudos empíricos sobre a origem das preferências das pessoas com relação ao comércio internacional oferecem, surpreendentemente, pouca evidência sobre como interesses individuais influenciam essas preferências (Hainmueller & Hiscox 2006, Kaltenthaler & Miller 2013, Sabet 2016). O mesmo se dá no caso de legisladores, que raramente refletem os interesses econômicos específicos de seu eleitorado (Fordham & McKeown 2003). Esses resultados, surpreendentes, desafiam modelos teóricos estabelecidos (Lake 2009) e vêm provocando novos direcionamentos na pesquisa sobre determinantes de preferências em relação ao comércio exterior. Se não interesses econômicos, o que explicaria o fato de pessoas se posicionarem a favor ou contra a abertura do comércio internacional, ou expressarem uma visão mais negativa ou positiva em relação a um parceiro comercial?

No caso dos cidadãos comuns, muitos estudos têm se voltado para a importância de atitudes como cosmopolitismo, ou a tolerância, na formação das preferências relacionadas ao comércio internacional (Mansfield & Mutz 2009, Hafner-Burton, LeVeck & Victor 2017). Outros recorreram a estudos experimentais para demonstrar que o interesse individual é relevante, mas apenas na medida em que indivíduos estejam cientes deles, o que nem sempre é verdade (Butler & Nickerson 2011, Rho & Tomz 2017). No Legislativo, preocupações com a política externa (Milner & Tingley 2011), ignorância sobre as preferências dos eleitores (Butler & Nickerson 2011) e preferências conflitantes dentro de um mesmo eleitorado (Karol 2007) são explicações frequentes para a desconexão entre os interesses materiais dos eleitores e as preferências de legisladores com relação ao comércio internacional.

Neste artigo, nos juntamos a uma vertente da literatura que sustenta que o elo perdido entre interesses individuais e preferências em relação ao comércio exterior está na definição excessivamente estreita de interesses, característica das teorias que predominam na literatura econômica (Mansfield & Mutz 2009, Fordham & Kleinberg

---

**Daniela Campello** é professora associada de Política e Relações Internacionais da Fundação Getúlio Vargas e pesquisadora residente do Wilson Center for International Scholars. Pesquisa temas de economia política internacional e comparada, relacionados às consequências da globalização para a política doméstica em economias emergentes. Seu trabalho foi publicado em periódicos internacionais e é autora de *The Politics of Market Discipline in Latin America* (2015) e co-autora de *The Volatility Curse* (2020).

**Francisco Urdinez** é professor associado do Instituto de Ciência Política e professor afiliado do Centro de Estudos Internacionais, Pontifícia Universidad Católica de Chile. Tem interesse em economia política internacional, com foco em potências emergentes, particularmente Brasil e China. Sua pesquisa foi publicada no *Journal of Peace Research*, *Chinese Journal of International Politics*, *Foreign Policy Analysis*, entre outros periódicos profissionais.



2012). Nós argumentamos que, quando os choques comerciais afetam setores específicos da economia e esses setores estão concentrados geograficamente – quando os choques comerciais são, portanto, *localizados* –, o interesse individual é determinado por choques de renda que ocorrem no nível *local*. Dessa forma, seus efeitos não se restringem aos empregados nos setores afetados e estendem-se a outros residentes da mesma localidade. Afirmamos ainda que, como os choques comerciais localizados afetam os interesses de empresários e trabalhadores dentro de um mesmo eleitorado, eles têm maior probabilidade de influenciar as preferências de seus representantes.

Neste artigo, nós testamos essas hipóteses em uma pesquisa de opinião pública e em outra realizada entre legisladores. Nosso objetivo é identificar se choques de renda localizados e relacionados ao comércio com a China afetam a percepção dos brasileiros sobre o país. A expectativa é que residentes e representantes de localidades prejudicadas (ou beneficiadas) pelo comércio chinês vejam laços econômicos com o país como um risco (ou oportunidade), mais do que aqueles que vivem e representam áreas não diretamente afetadas.

*Como os choques comerciais localizados afetam os interesses de empresários e trabalhadores dentro de um mesmo eleitorado, eles têm maior probabilidade de influenciar as preferências de seus representantes.*

Nossos resultados confirmam essas expectativas, mas apenas no caso de perdedores do comércio chinês. Enquanto os residentes em localidades afetadas por grandes choques de importação são mais propensos a ver os laços com a China como um risco para o Brasil, não há evidências de que os residentes em áreas beneficiadas por choques de exportação estejam mais inclinados a vê-los como uma oportunidade. Esse padrão reforça descobertas anteriores na literatura econômica (Mayda & Rodrik 2005, Baldwin & Robert-Nicoud 2007) e é consistente com a proposição da teoria prospectiva (*prospect theory*) de que o impacto de perdas tende a ser maior que o de ganhos equivalentes (Jervis 1992, Kahneman & Tversky 1979).

Obtivemos resultados bastante semelhantes entre legisladores; aqueles cujos eleitores residem em localidades expostas a choques de importação tendem a ver laços econômicos com a China predominantemente como um risco. Legisladores de regiões que sofreram com o comércio chinês também apresentam maior probabilidade de ingressar na Frente Legislativa Brasil-China, criada para definir a agenda legislativa bilateral entre os países, e frequentemente apresentam a China de forma negativa em seus discursos parlamentares. A exposição dos eleitores a choques de

exportação, por outro lado, não apresenta qualquer influência sobre a atitude de seus representantes em relação à China, em nenhum desses níveis.

Este artigo procede da seguinte forma: a próxima seção descreve as relações econômicas China-Brasil; as duas seções seguintes revisam a literatura sobre os determinantes das preferências comerciais e formulam expectativas para o comportamento individual e do legislador no Brasil; a penúltima seção apresenta nossas análises empíricas; e a última conclui apontando os passos futuros nessa agenda de pesquisa.

## **A EVOLUÇÃO DAS RELAÇÕES COMERCIAIS ENTRE BRASIL E CHINA**

A presença chinesa no comércio internacional cresceu exponencialmente nas últimas décadas. Independentemente dos benefícios agregados que o comércio com a China possa ter produzido, choques de exportações e importações associados a essa presença criaram vencedores e perdedores em países parceiros. Nos EUA, por exemplo, estudos associam a competição chinesa a um declínio nos empregos industriais (Autor, Dorn & Hanson 2016), ao fechamento de fábricas (Bernard, Jensen & Schott 2006) e à redução da renda de trabalhadores em indústrias afetadas (Autor, Dorn & Hanson 2013, Galle, Rodríguez-Clare & Yi 2017) e a um declínio nas receitas fiscais (Feler & Senses 2017). Na Europa, esse processo não foi diferente; entre 1988 e 2007, a China passou de uma participação média de 1% nas importações de manufaturas europeias para 7%, enquanto o valor total das importações dobrou em termos reais, com impactos tangíveis na indústria local (Colantone & Stanig 2018b).

Mesmo considerando o enorme efeito que o crescimento chinês teve nos mercados mundiais, entretanto, o caso brasileiro ainda se destaca. Desde a adesão da China à OMC, em 2001, o comércio bilateral cresceu exponencialmente entre os dois países (Figura 1a). Em menos de dez anos, a China passou de 12º maior destino de exportação do Brasil para se tornar seu principal parceiro econômico, e o mesmo vem acontecendo com relação ao investimento direto e financeiro (Rodrigues, Urdinez & de Oliveira 2019). Em 2000, o Brasil recebeu 2,3% de suas importações e enviou 2,0% de suas exportações para a China (em valor); em 2010, esses números subiram para 14,5% e 15,1%, respectivamente. Graças a um aumento substancial da demanda chinesa, o Brasil experimentou uma bonança sem precedentes nas receitas comerciais e uma aceleração das taxas de crescimento econômico na última década (Jenkins 2015).

Do ponto de vista teórico, é importante notar que Brasil e China desenvolveram um padrão de comércio de commodities-por-manufatura (Figura 1b), muito semelhante às relações centro-periferia que preocuparam os teóricos da dependência no passado (Singer 1950). As importações chinesas, concentradas em poucos

produtos primários como minerais, vegetais e combustíveis, levaram a uma *primarização* das exportações brasileiras, gerando um intenso debate sobre seus custos e benefícios para o país (Ferchen 2011, Jenkins & de Freitas Barbosa 2012).

Não surpreendentemente, a demanda chinesa por commodities produziu um choque positivo nas áreas agroexportadoras. Para atender ao crescente mercado de soja e seus subprodutos, a fronteira agrícola avançou para os estados de Mato Grosso, Goiás e Mato Grosso do Sul (Oliveira & Schneider 2016). Estados tradicionais agroexportadores, como Rio Grande do Sul e Paraná, também gradualmente substituíram outras culturas (algodão, milho, arroz e fumo) pela soja. Como resultado, de acordo com o Ministério da Agricultura (CNA 2017), quatro estados – Mato Grosso, Paraná, Rio Grande do Sul e Goiás – agora concentram 70% do agronegócio no Brasil.

Regiões industriais, por outro lado, sofreram com a concorrência chinesa. Desde os tempos de industrialização por substituição de importações na década de 1930, a indústria brasileira tem lutado para competir na economia mundial. Nos anos 2000, os governos do Partido dos Trabalhadores restabeleceram parcialmente as proteções à manufatura que haviam sido desmanteladas nos anos 1990 (Baer 2018). No entanto, há evidências de que as manufaturas chinesas prejudicaram indústrias como têxteis, eletrônicos e máquinas durante esse período, competindo tanto no mercado interno quanto em outros mercados latino-americanos (Jenkins 2015, Paz 2018). Assim como o agronegócio, a produção industrial brasileira é altamente concentrada geograficamente. A maior parte está localizada nas grandes regiões metropolitanas do Sul e Sudeste do país, principalmente em São Paulo, seguida pelas cidades do Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre e Curitiba.

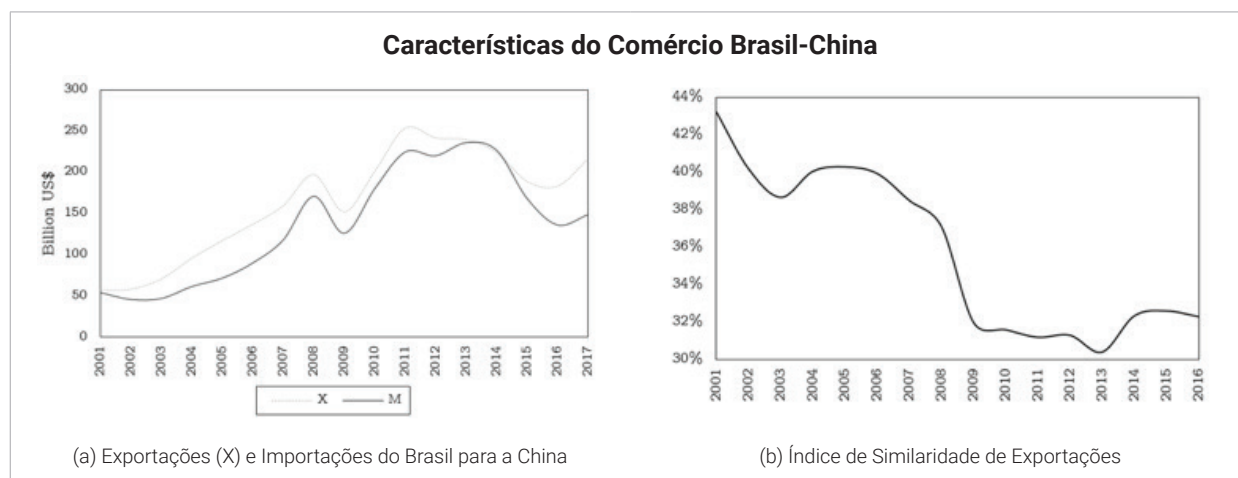


Figura 1: O índice de similaridade de exportação captura a concorrência entre China e Brasil no mercado mundial. A Figura 1(a) apresenta as tendências das importações e exportações brasileiras para a China, e a Figura 1(b) apresenta o índice de similaridade das exportações [Fonte: UN Comtrade].

A maioria dos estudos sobre as consequências dos choques comerciais da China no Brasil até este momento se concentraram no impacto econômico da concorrência chinesa sobre os fabricantes brasileiros (Barton & Rehner 2018, Gallagher & Porzecanski 2008, Jenkins 2015, Moreira 2007, Paz 2018). Apenas recentemente a literatura passou a investigar o impacto positivo dessas relações nos setores exportadores de commodities no país. Costa et al. (2016), por exemplo, constatam que, embora o comércio chinês tenha prejudicado os salários industriais brasileiros, esse efeito foi mais do que compensado pelos aumentos salariais e pela formalização de empregos nos setores agrícola e extrativista do país. Os autores empregam dados censitários e uma estratégia de identificação que se baseia em comparações de microrregiões com parcelas semelhantes de emprego na agricultura no ano 2000 e, em seguida, se valem da existência de variados padrões de especialização entre culturas para calcular os choques de importação e exportação por trabalhador, por microrregião brasileira, que ocorreram entre 2000 e 2010.

Nosso artigo parte desses dados para ampliar o entendimento do potencial impacto político do comércio com a China, ao examinar como as percepções sobre o país variam entre grupos que se beneficiaram ou foram prejudicados pelo comércio chinês.

## COMO CIDADÃOS REAGEM AO COMÉRCIO BRASIL-CHINA

Os determinantes econômicos das atitudes em relação ao comércio exterior são um tema tradicional da economia política internacional (Kaltenthaler, Gelleny & Ceccoli 2004, Mansfield & Mutz 2009, Milner & Tingley 2011). Grande parte da pesquisa realizada sobre este tema evoluiu dentro do paradigma da *política de economias abertas* (*open economy politics*, OEP) e assume que essas atitudes refletem interesses individuais derivados de modelos econômicos bem estabelecidos.

De forma simplificada, esses interesses individuais são derivados de dois modelos, comumente referidos como fatorial (Stolper-Samuelson) e setorial (Ricardo-Viner). Em ambos os modelos, o comércio internacional leva os países a exportar/importar produtos intensivos no uso do fator de produção relativamente abundante/escasso. O modelo fatorial, entretanto, pressupõe que os fatores de produção (capital e trabalho, na versão mais simples) se movem sem custos entre setores da economia. Com isso, ele implica que, com a abertura comercial, a renda do fator abundante aumenta relativamente àquela do fator escasso. Ilustrando, o comércio entre dois países produziria o aumento da renda do trabalho e queda dos retornos do investimento no país abundante em mão de obra, e o oposto em um país relativamente abundante em capital. Sendo assim, espera-se que trabalhadores sejam

pró-abertura comercial e investidores sejam protecionistas no primeiro caso, e que essas preferências se invertam no segundo.

A diferença do modelo setorial é que ele relaxa o pressuposto de mobilidade plena dos fatores entre setores da economia. Custos de mobilidade implicam que o comércio favorece os fatores *específicos* empregados nos setores exportadores e prejudica aqueles que estão empregados em setores que concorrem com importações. Neste caso, tanto investidores quanto empregados nos setores exportadores deveriam apoiar a abertura comercial, e o contrário seria esperado em setores que concorrem com importações. Concluindo, espera-se que as preferências pela abertura comercial ou pelo protecionismo se formem ao longo de linhas fatoriais e setoriais, respectivamente, dependendo dos níveis de mobilidade dos fatores observados em uma dada economia (Hiscox 2002, Rogowski 1989).

A vasta maioria das pesquisas empíricas sobre os determinantes das preferências comerciais no nível individual testa as implicações dos modelos fatorial e setorial nos países da OCDE, sobretudo nos Estados Unidos. Esses estudos são surpreendentemente pouco conclusivos; o achado mais comum entre eles é uma relação consistente entre educação (*skills*, fator abundante nestes casos) e apoio ao livre comércio, sobretudo nos Estados Unidos. Este achado foi muitas vezes interpretado como evidência em apoio ao modelo de dotação de fatores (Kaltenthaler et al. 2004, Mayda & Rodrik 2005, Scheve & Slaughter 2001).

Pesquisas recentes vêm desafiando essa interpretação. Hainmueller & Hiscox (2006), por exemplo, argumentam que a associação entre educação e apoio ao livre comércio, ao invés de refletir interesses individuais, revela uma realidade mais prosaica – a exposição dos indivíduos a ideias de livre comércio. Os autores usam os mesmos dados de Mayda & Rodrik (2005) e Scheve & Slaughter (2001) para mostrar que não há impacto linear da educação em preferências por abertura/proteção comercial como o modelo fatorial implicaria – o que se observa é que indivíduos com educação superior são desproporcionalmente mais favoráveis ao livre comércio. Os autores mostram também que a educação tem um efeito sobre preferências comerciais mesmo entre aposentados, que em tese já não se beneficiam dela. Mansfield & Mutz (2009) reforçam que os efeitos da educação refletem menos o interesse pessoal e mais a percepção das pessoas sobre estrangeiros e imigrantes, refletida em atitudes como etnocentrismo e isolacionismo. Outros estudos que se seguiram vêm progressivamente questionando a centralidade dos interesses materiais e se voltando para o impacto de ideias, valores e atitudes na formação de preferências sobre comércio exterior (Lü, Scheve & Slaughter 2012, Sabet 2016).

Outra vertente desta literatura argumenta que preferências sobre o comércio internacional se formam de acordo com preferências individuais, mas isso ocorre apenas na medida em que os indivíduos compreendem como são afetados pelo comércio, o que nem sempre acontece. Hiscox (2006), por exemplo, conduz um experimento que testa como a alusão a consequências negativas (perdas de empregos) e positivas (produtos mais baratos) afeta as percepções dos indivíduos sobre a globalização. O autor encontra um efeito relevante da alusão a efeitos negativos, em particular entre os respondentes menos instruídos. Rho & Tomz (2017) também mostram que, quando expostos a informações sobre quem são os grupos beneficiados ou prejudicados pela globalização, indivíduos exibem preferências consistentes com seus próprios interesses. Ardanaz, Murillo & Pinto (2013) aplicam a mesma pesquisa de Hiscox (2006) na Argentina e argumentam que a sensibilidade às alusões a consequências da globalização é mais forte entre os menos diretamente afetados pela abertura comercial. Eles concluem que aqueles diretamente afetados provavelmente já haviam sido expostos a informações suficientes para formar crenças mais fortes, tornando-se menos sujeitos a manipulações.

Por fim, vários autores argumentam que a pouca evidência empírica da relevância de interesses individuais na formação de preferências sobre comércio exterior decorre da definição excessivamente estrita desses interesses. Mansfield & Mutz (2009) baseiam-se na literatura sobre voto econômico para argumentar que o interesse próprio estritamente definido raramente molda as preferências políticas, porque as pessoas não entendem a conexão entre o bem-estar pessoal e as políticas públicas. Em vez disso, eles sustentam que as preferências comerciais são sociotrópicas, ou seja, baseiam-se na percepção dos indivíduos sobre como as decisões políticas afetam sua comunidade de forma mais ampla.

Assim como Mansfield & Mutz (2009), Fordham & Kleinberg (2012) argumentam que as condições econômicas locais influenciam a percepção dos indivíduos sobre a gestão da economia pelo governo e que é muito difícil separar os interesses individuais dos grupos. As pessoas podem saber pouco sobre comércio, mas aprendem com a família, amigos, vizinhos, colegas de trabalho, líderes empresariais e grupos organizados; indivíduos que vivem próximos uns dos outros provavelmente compartilham interesses e experimentam as mesmas bonanças e crises econômicas (Kiewiet 1983). As caracterizações negativas de determinados parceiros comerciais, por exemplo, repercutem em indivíduos que sofrem pessoalmente com a concorrência internacional, como empresários e seus funcionários, mas se estendem também a toda uma rede de beneficiários econômicos secundários de atividades nesses setores (Colantone & Stanig 2018a, Kleinberg & Fordham 2010).

Ainda dentro desta lógica sociotrópica, vários estudos têm voltado seu foco para o impacto eleitoral de choques de renda *localizados* (concentrados geograficamente) associados ao comércio internacional. Margalit (2012) mede o impacto da abertura comercial nas demissões em condados dos EUA, em uma tentativa de explorar o efeito localizado da perda de empregos no voto. Jensen et al. (2017) mostram que choques comerciais localizados levam a um aumento/diminuição nos votos do partido do governo nos municípios em que a maioria da força de trabalho é de alta/baixa qualificação. Ardanaz et al. (2013) também usam a região do respondente – classificada como concorrente com importação ou exportadora – como *proxy* para os efeitos multiplicadores dos choques comerciais no setor de serviços, que geralmente emprega a maior parte da força de trabalho.

No caso particular de choques localizados do comércio com a China nos Estados Unidos, estudos mostram que os choques de importação aumentam os votos para o partido Democrata, mais propenso a apoiar as restrições comerciais (Che et al. 2016). Em contraste, Autor et al. (2016) evidenciam que os choques comerciais da China empurram os eleitores para os extremos políticos, que podem ser democratas mais liberais ou republicanos mais conservadores, dependendo da demografia do distrito. Na Europa, Colantone & Stanig (2018b) observam que choques de importação por conta da competição chinesa produzem um aumento do apoio a partidos nacionalistas e isolacionistas, bem como uma virada à direita no eleitorado.

Neste artigo, realizamos uma pesquisa de opinião pública com o intuito de identificar se choques de renda localizados relacionados ao comércio com a China afetam a percepção de residentes sobre o país. Dada a concentração geográfica desses choques, nossa expectativa é que seus efeitos se estendam para além dos trabalhadores em setores beneficiados ou prejudicados, alcançando os demais residentes da localidade em questão. Em resumo, antecipamos que a percepção de um indivíduo sobre integração com a China deve piorar/melhorar com a magnitude do choque de importações/exportações sofrido em sua localidade.

## **RESPOSTAS DE LEGISLADORES A CHOQUES COMERCIAIS LOCALIZADOS**

Diferentemente do que acontece em outros países, o Congresso brasileiro não é um ator-chave na política econômica externa. O que nos motivaria, então, a estudar a visão dos legisladores sobre a integração com a China? Se não é óbvio que uma postura anti-China na opinião pública possa influenciar o comportamento dos governos em relação ao país, há poucos sinais de que as opiniões dos legisladores sejam centrais nesse processo.

Para responder a essa pergunta é importante notar, em primeiro lugar, que se o Congresso não tem um papel ativo nas decisões de política externa, ele pode agir e age como um ponto de veto (*gatekeeper*). O Congresso brasileiro, por exemplo, já levou mais de 14 anos para ratificar o status de economia de mercado da China na OMC, graças à resistência de legisladores que representam regiões afetadas pela concorrência chinesa. Da mesma forma, o Brasil ainda é apenas um *potencial* membro do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB) – um Banco Multilateral de Desenvolvimento criado pela China –, porque o Congresso brasileiro não aprova desde 2015 o desembolso de dinheiro para comprar ações do banco. Por fim, o Ministério de Minas e Energia propôs um projeto de lei em 2012 para aumentar a parcela de terras que podem ser de propriedade de empresas controladas por estrangeiros, tema de particular interesse para a China. Este projeto de lei ainda não foi submetido à votação graças à forte resistência no Congresso.

*Realizamos uma pesquisa de opinião pública com o intuito de identificar se choques de renda localizados relacionados ao comércio com a China afetam a percepção de residentes sobre o país.*

Além dessas questões específicas, é sabido que os legisladores costumam atuar como ponte (*brokers*) entre as empresas privadas e o Executivo (Boas et al. 2014). Se é verdade que uma boa reputação com os legisladores beneficia as relações com o governo, as visões negativas da China entre os legisladores provavelmente têm o efeito oposto, potencialmente prejudicando as empresas chinesas que planejam operar no Brasil.

Finalmente, é importante notar que os políticos brasileiros frequentemente transitam entre os poderes Legislativo e Executivo (Samuels 2000, 2003). Poucos legisladores fazem toda a sua carreira no Congresso e muitos deixam o Legislativo por cargos no Executivo, tanto eleitos quanto nomeados. Como tal, o congressista de hoje pode muito bem ser o governador ou membro do gabinete de amanhã responsável pela negociação de contratos com empresas chinesas. Em última análise, a relevância dos legisladores é evidenciada pelo fato de a Embaixada da China no Brasil organizar sistematicamente viagens em que levam parlamentares recém-eleitos à China, com todas as despesas cobertas, para discutir futuras colaborações e oportunidades de negócios (Bloomberg 2019, Neves 2019).

O trabalho acadêmico encontra algumas evidências de que os interesses do eleitorado afetam as preferências dos legisladores em relação ao comércio inter-



nacional, mas há pouco consenso sobre a relevância desse efeito (Butler & Nickerson 2011, Fordham & McKeown 2003, Karol 2007). Fordham e McKeown (2003, 219), por exemplo, afirmam que “embora a maioria dos estudiosos provavelmente reconheça que os interesses econômicos do eleitorado desempenham um papel importante na formação dos votos dos membros do Congresso sobre política econômica, esses interesses desempenham apenas um papel marginal em alguns dos mais influentes modelos empíricos de votação nominal”. Essa afirmação é reforçada em Guisinger (2009) e Hainmueller & Hiscox (2006). Mais recentemente, o estudo de Milner & Tingley (2011) sobre os votos dos legisladores sobre as políticas comerciais dos EUA encontra suporte para as teorias de economia política, mas nota que as preocupações de presidentes com a política externa frequentemente superam os interesses locais.

Há várias razões plausíveis para que as preferências do eleitorado e do legislador diverjam sobre este tema. A mais óbvia é que, como observam Milner & Tingley (2011), objetivos conflitantes de política externa prevaleçam. No caso específico do Brasil, dada a intensificação das relações comerciais com os países do Sul Global que marcou o período estudado, seria razoável esperar que a política externa contribuísse para magnificar as perspectivas otimistas sobre os laços com a China. Alternativamente, a literatura sugere que os legisladores nem sempre estão cientes das preferências de seus eleitores (Butler e Nickerson 2011). Novamente, não consideramos que este seja o caso no Brasil; a natureza dos choques comerciais da China – massivos, concentrados em um período de tempo relativamente curto e também geograficamente – torna muito implausível que os legisladores os ignorem.

Finalmente, é plausível que os legisladores estejam cientes do impacto dos choques comerciais em seu eleitorado, mas que o financiamento de campanha produziu incentivos conflitantes. Nos EUA, por exemplo, onde a mobilidade dos fatores de produção é alta e as clivagens comerciais são formadas de acordo com o modelo fatorial, os principais lobbies empresariais apoiam a liberalização do comércio, enquanto o trabalho organizado se opõe a ela (Karol 2007).

No Brasil, por outro lado, a baixa mobilidade dos fatores de produção e a concentração geográfica dos setores beneficiados e prejudicados pelo comércio chinês implicam que elas afetam tanto empresários como trabalhadores de maneira semelhante. Por conta disso, choques comerciais têm melhores chances de influenciar a agenda legislativa no Brasil do que em países nos quais prevalecem as clivagens de fatores, ou em que os setores não estão agrupados geograficamente. Assim, de forma análoga às nossas expectativas em relação aos cidadãos, postulamos que a visão dos legisladores sobre a China deve piorar/melhorar com a magnitude dos choques de importação/exportação que incorrem sobre seu eleitorado.

## DADOS E ANÁLISES

Nossa análise prossegue em duas etapas, começando pela opinião pública e depois passando para a perspectiva dos legisladores.

### PERCEPÇÕES INDIVIDUAIS SOBRE A CHINA

Os choques comerciais da China afetam a percepção dos brasileiros sobre o país? Em nossos modelos empíricos, a principal variável explicativa são os choques comerciais localizados, calculados por Costa et al. (2016). Os autores recuperaram dados do IBGE para calcular as mudanças nos resultados do mercado de trabalho de regiões produtoras de manufaturas afetadas pelo aumento da oferta de importados chineses e localidades especializadas em matérias-primas importadas pela China, por quatro décadas: 1980, 1990, 2000 e 2010 (ver Costa et al. 2016, 55). Os choques são medidos em milhares de dólares por trabalhador e revelam que, entre 2000 e 2010 (período que utilizamos em nossa análise), uma microrregião brasileira recebeu, em média, um choque de concorrência de importados chineses de US\$ 260 por trabalhador e um choque de demanda por produtos de exportação brasileiros de US\$ 466 por trabalhador. Ambas as variáveis implicam que uma baixa porcentagem de microrregiões sofreu grandes choques de exportação ou importação da China, enquanto a maioria das localidades não sofreu nenhum efeito direto.

Os mapas da Figura 2 a seguir mostram a concentração geográfica dos choques, principalmente quando se trata de importações. Vale notar que os dois choques afetam conjuntos diferentes de microrregiões, apresentando uma baixa correlação de apenas 0,07 entre eles.

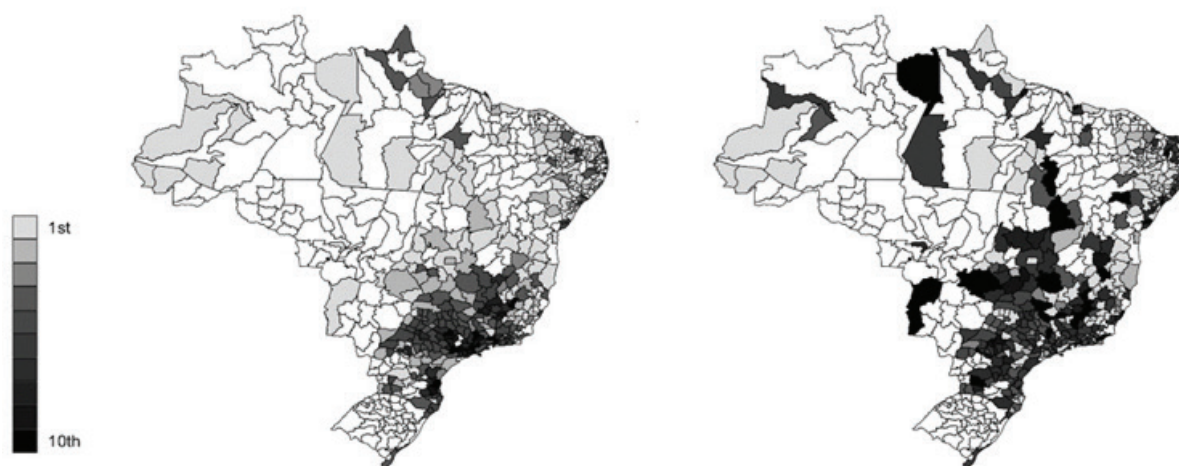


Figura 2: Choques de importação (esquerda) e exportação (direita) por trabalhador, por microrregião. Variáveis expressas em decis.

De posse desses dados, nós contratamos uma empresa de pesquisas online, para identificar as percepções da opinião pública sobre os laços entre Brasil e China.<sup>1</sup> Na tentativa de capturar a variação nos choques comerciais, empregamos estimativas do impacto do comércio com a China por Costa et al. (2016) para classificar as localidades em três estratos: (1) aquelas que sofreram grandes choques de importação; (2) as que receberam grandes choques de exportação; e (3) um grupo de controle, composto por localidades não afetadas diretamente pelo comércio com a China. Os critérios para definir esses três grupos foram baseados em uma regra conservadora: municípios no quartil superior do choque de importações (acima de US\$ 880 por trabalhador) e municípios no quartil superior do choque de exportação (acima de US\$ 1.190 por trabalhador). Municípios abaixo do limite em ambos servem como nosso grupo de controle.

Perguntamos às pessoas “O quanto você concorda com a frase: laços mais fortes com a China trarão mais riscos do que oportunidades para o Brasil”, com respostas variando ao longo de uma escala ordinal entre “discordo totalmente” e “concordo totalmente”. Evitamos intencionalmente perguntar diretamente aos entrevistados sobre comércio ou investimento, uma vez que nosso objetivo era captar percepções sobre a China como parceira do Brasil de forma mais ampla.

Perguntamos também o nível educacional e a renda dos respondentes que, de acordo com o modelo fatorial, devem ter um impacto negativo nas visões sobre o comércio em países com mão de obra relativamente pouco educada, como é o caso do Brasil. Foram coletadas, por fim, informações sobre ideologia, idade do entrevistado e setor de trabalho (agricultura/extrativismo, indústria e serviços). Também perguntamos se os entrevistados viam a presença da China como um investidor (32% das respostas), concorrente (13% das respostas), mercado (17% das respostas) ou fornecedor (41% das respostas). Nosso pressuposto é que os que veem a China como concorrente/mercado deveriam ser mais responsivos aos choques de importação/exportação.

## RESULTADOS

Nossos estudos revelam que os moradores de municípios atingidos por choques de importação são mais propensos a perceber a integração com a China como um risco para o Brasil. A Figura 3 abaixo revela que choques de importação por conta do comércio com a China diminuem (aumentam) a probabilidade de que um residente discorde (concorde) com a afirmação de que laços com a China trazem

---

1. Estudo UCXXCL\_138560 da Netquest, conduzido entre 8 e 19 de agosto de 2018. Foram realizados 7144 convites na base de dados mantida pela empresa, dos quais 2157 foram aceitos, chegando a 1350 respostas válidas.

mais riscos do que oportunidades para o Brasil. Interessantemente, os choques nas exportações não têm efeito equivalente. Ou seja, pessoas residentes em áreas que se beneficiaram de choques de exportação *não apresentam maior probabilidade de considerar os laços com a China* como uma oportunidade mais do que aqueles que vivem em localidades não afetadas.

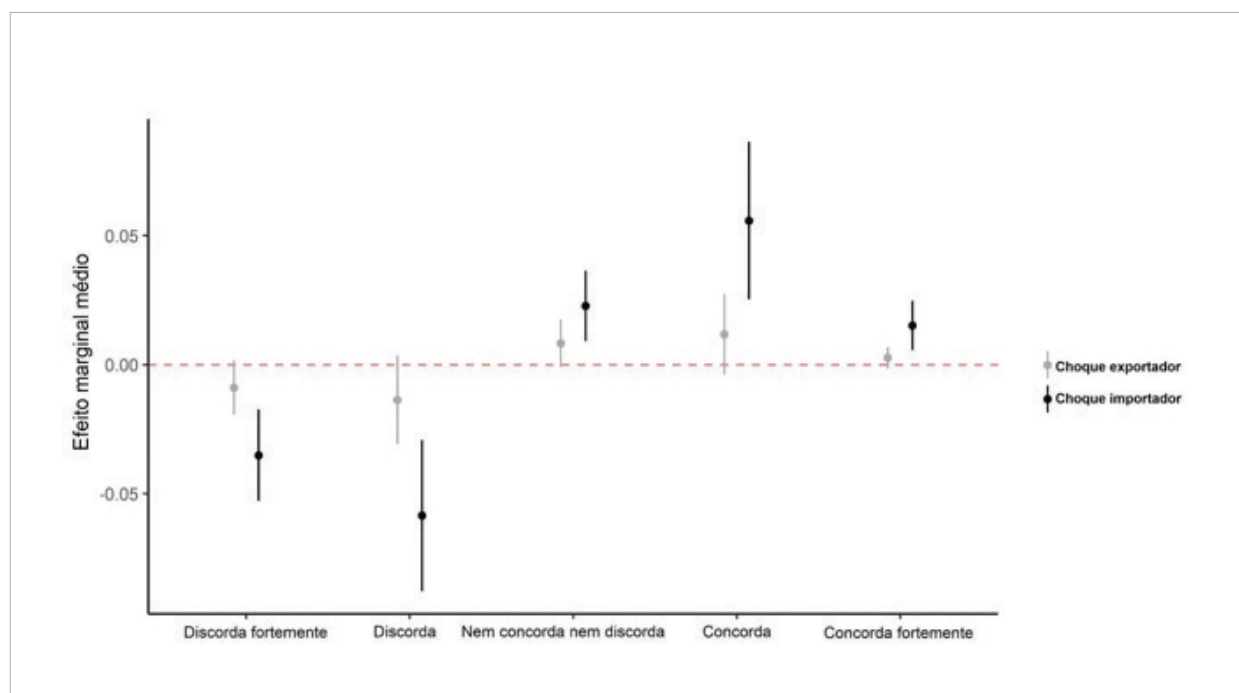


Figura 3: Efeito de choques de importação (escuro) e exportação (claro) na probabilidade de que o residente concorde com a pergunta "O quanto você concorda com a frase: laços mais fortes com a China trarão mais riscos do que oportunidades para o Brasil".

A assimetria de respostas entre vencedores e perdedores do comércio reforça achados anteriores da literatura. Mayda & Rodrik (2005), por exemplo, concluem que indivíduos empregados em indústrias que concorrem com importações são mais propensos a favorecer restrições comerciais, em comparação com aqueles que trabalham no setor terciário. Indivíduos empregados em setores voltados para a exportação, no entanto, não são significativamente menos predispostos a restrições comerciais. Esse resultado também é consistente com a afirmação da teoria prospectiva de que os impactos de perdas são maiores do que os de ganhos equivalentes (Jervis 1992, Kahneman & Tversky 1979).

É bastante plausível que os indivíduos afetados pelas consequências negativas dos choques de importação locais – fechamento de empresas, perda de empregos de vizinhos e familiares – estejam mais conscientes da crise do que os que vivem sob uma prosperidade incomum graças a um choque de exportação. Além disso,

a propensão humana de culpar os outros por maus resultados e, ao mesmo tempo, dificilmente dar crédito pelos bons, é amplamente documentada na literatura de Psicologia (Baldwin & Robert-Nicoud 2007). Existe abundante evidência anedótica em jornais nacionais e locais que retratam as reclamações de industriais e políticos brasileiros em relação ao *comércio desleal* chinês.

O setor do emprego dos respondentes não tem efeito em suas visões sobre a China em nenhum dos casos, nem mesmo entre residentes em localidades beneficiadas. Esse achado reforça a conclusão de que, quando os choques comerciais são localizados, seus efeitos sobre a renda não se restringem aos empregados da indústria afetada, abrangendo os empregados do setor não comercializável da mesma localidade. Interpretamos o fato de que indivíduos que identificam a China como concorrente são mais responsivos a choques de importação como mais uma evidência de que essa relação não é espúria.

Dentre os atributos individuais, a educação se destaca como o mais relevante. Brasileiros mais instruídos são menos propensos a ver as relações com a China como um risco. Considerando que o trabalho de alta qualificação é um recurso escasso no país, essa evidência sugere que a educação provavelmente captura atitudes como cosmopolitismo ou simplesmente exposição a ideias de livre comércio (Jensmueller & Hiscox 2006, Ardanaz, Murillo & Pinto 2013), mais do que o interesse individual. O achado de que homens e idosos veem a integração com a China de forma mais favorável são consistentes com resultados anteriores documentados na literatura. O impacto da renda, apesar de significativo do ponto de vista estatístico, é substancialmente irrelevante.

## **Percepção de Legisladores sobre a China**

Para avaliar a opinião dos legisladores sobre as relações com a China, utilizamos as respostas à mesma pergunta feita à opinião pública. Desta vez, no entanto, ela foi inserida nas ondas de 2013 e 2017 da Pesquisa Legislativa Brasileira (*Brazilian Legislative Survey*, BLS), que vem sendo realizada aproximadamente a cada quatro anos desde 1990 no Congresso brasileiro e conta com as respostas dos legisladores a uma bateria de questões políticas e econômicas (Power & Zucco Jr 2019). A BLS também inclui informações básicas sobre os legisladores, como seu partido, ideologia autorrelatada e estado. Esses dados estão disponíveis para 278 parlamentares, que representam 47% do total de 594 parlamentares no Congresso brasileiro. A amostra não é representativa do Congresso brasileiro, mas, para nossos propósitos, o que importa é que temos variação suficiente entre representantes de eleitorados vencedores, não afetados e perdedores.

Além da percepção de laços com a China como risco ou oportunidade, testamos o efeito dos choques comerciais sobre a propensão dos legisladores a participarem da Frente Legislativa Brasil-China – oficialmente destinada a impulsionar as relações bilaterais dos países. No momento da redação deste artigo, a bancada era composta por 202 deputados e seis senadores, e, em nossa amostra, 59 dos 278 parlamentares são membros (22% da amostra). A amostra abrange parlamentares de 19 partidos diferentes no Congresso brasileiro, sendo os mais representados o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) com dez, Movimento Democrático Brasileiro (MDB) com 15 e Partido Socialista Brasileiro (PSB) com 15. Em termos de representação geográfica, há legisladores de 18 dos 27 estados, sendo São Paulo o maior número (11), seguido por Minas Gerais (oito) e Paraná (seis). Embora os nomes tenham mudado no decorrer do tempo, o tamanho do grupo permaneceu relativamente constante ao longo do período desde que a Frente foi criada em 2004.

Por fim, realizamos uma análise de conteúdo dos discursos legislativos referentes à China e examinamos se eles refletem os choques comerciais que ocorreram sobre o eleitorado dos legisladores. Recuperamos o texto completo dos discursos parlamentares em que a China foi mencionada entre 2010 e 2018, obtendo um total de 334 discursos parlamentares, que classificamos manualmente como tendo uma conotação positiva ou negativa em relação à China, seguindo uma codificação duplo-cega técnica.

Assim como na pesquisa nacional, nossa principal variável independente é uma medida de choques comerciais da China, agora agregada pelo eleitorado dos legisladores. Para realizar essa agregação, recuperamos os dados das eleições nacionais de 2014 do CEPESP-FGV para cada legislador que respondeu à pesquisa do BLS. Em seguida, ponderamos os choques comerciais pelo número de votos que cada senador e deputado eleito recebeu em cada microrregião, para obter uma medida agregada de choques de importação e exportação por distrito.

## RESULTADOS

Em consonância com a pesquisa de opinião pública, nosso estudo revela que representantes de eleitores afetados por choques de importação são mais propensos a ver os laços com a China como um risco para o Brasil. A Figura 4, abaixo, revela que choques de importação sofridos por uma localidade aumentam a probabilidade de que seu representante concorde com a afirmação de que “laços com a China trarão mais riscos do que oportunidades para o Brasil”. Novamente, choques de exportação não apresentam qualquer efeito nessa probabilidade.

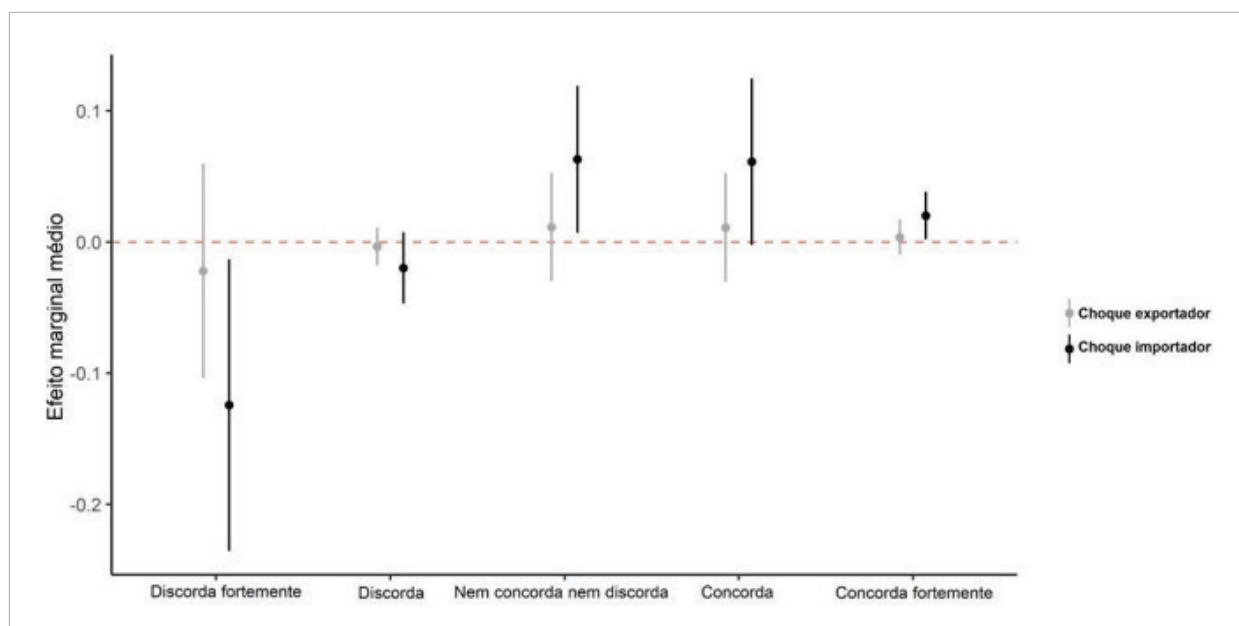


Figura 4: Efeito de choques de importação (escuro) e exportação (claro) na probabilidade de que o representante (legislador) concorde com a pergunta “O quanto você concorda com a frase: laços mais fortes com a China trarão mais riscos do que oportunidades para o Brasil”.

A probabilidade média de um legislador de concordar, ou concordar fortemente, que laços com a China representam um risco e não uma oportunidade para o Brasil é de 14% quando o choque em seu eleitorado é de US\$ 266/trab, a média nacional. Essa probabilidade cresce para 24% quando o impacto é de US\$ 1.220/trab., equivalente ao decil superior da amostra, e para 36% quando chega a US\$ 2.140/trab., o valor máximo observado.

Encontramos, também, que os representantes das localidades prejudicadas pela concorrência chinesa são mais propensos a participar da Bancada Legislativa Brasil-China e a se referirem à China de forma negativa em discursos legislativos. Mais uma vez, os choques nas exportações não têm efeito em nenhum dos casos.

Tomados em conjunto, esses achados sugerem que, assim como no caso dos cidadãos, as opiniões dos legisladores sobre laços do Brasil com a China são influenciadas por choques de renda localizados e associados ao comércio com o país. Esse efeito, em ambos os casos, é restrito a perdedores do comércio chinês — residentes e representantes de regiões que sofreram com a concorrência chinesa.

## CONCLUSÃO

Este artigo examinou se choques localizados de importação e exportação associados ao crescimento do comércio com a China afetaram a visão dos brasileiros sobre os laços econômicos com o país. Exploramos essa questão tanto no

nível da opinião pública quanto no Legislativo, conectando literaturas que raramente dialogam.

Argumentamos que, quando os choques comerciais são localizados – como é o caso daqueles associados ao comércio com a China – as reações a eles são influenciadas por choques de renda que ocorrem no nível local. Seus efeitos vão além dos trabalhadores empregados em setores que sofrem com a concorrência chinesa, se estendem aos demais residentes da mesma localidade. Argumentamos, ainda, que, por afetar os interesses de empresários e trabalhadores dentro de uma mesma localidade, esses choques também teriam maior probabilidade de se refletir nas percepções dos representantes dessas regiões. Testamos essas hipóteses em pesquisas entre representantes e moradores de regiões afetadas pelo comércio chinês.

Nossos resultados ofereceram suporte para nossa teoria, mas apenas entre aqueles que residem ou representam regiões que sofreram com a concorrência chinesa. Esses tendem a ver laços com a China predominantemente como um risco para o Brasil. Já representantes e residentes em localidades beneficiadas pelo aumento das exportações para a China não veem esses laços como uma oportunidade mais do que o restante do país. Esses resultados flagrantemente assimétricos podem ajudar a compreender o sentimento anti-China que vem caracterizando a postura do governo brasileiro nos últimos anos. Enquanto perdedores do comércio chinês se encontram mobilizados quanto a medidas de proteção em relação ao país, o agronegócio, base importante de apoio do governo Bolsonaro, parece indiferente a investidas do governo contra a China.

Em última análise, nossos achados estendem a pesquisa sobre os perdedores da globalização para além do mundo desenvolvido, que até agora recebeu a maior parte da atenção da literatura. Eles sugerem que, em países nos quais os mecanismos de compensação são reconhecidamente escassos, as respostas assimétricas às perdas do comércio podem ser um potencial impulsionador de uma reação generalizada contra a globalização, como vem acontecendo em outros países. ■



---

## Referências Bibliográficas

---

- Ansolabehere, Stephen, Marc Meredith & Erik Snowberg. 2014. "Macro-Economic Voting: Local Information and Micro-Perceptions of the Macro-Economy". *Economics & Politics* 26 (3): 380-410. <https://doi.org/10.1111/ecpo.12040>.
- Ardanaz, Martin, M. Victoria Murillo & Pablo M. Pinto. 2013. "Sensitivity to Issue Framing on Trade Policy Preferences: Evidence from a Survey Experiment". *International Organization* 67 (2): 411-37. <https://doi.org/10.1017/S0020818313000076>.
- Autor, David H., David Dorn & Gordon H. Hanson. 2013. "The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States". *American Economic Review* 103 (6): 2121-68. <https://doi.org/10.1257/aer.103.6.2121>.
- Autor, David H., David Dorn & Gordon H. Hanson. 2016. "The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade". *Annual Review of Economics*, 8: 205-240. <https://doi.org/10.3386/w21906>
- Baer, Werner. 2018. "Brazil's Import-Substitution Industrialization". *The Oxford Handbook of the Brazilian Economy*, organizado por Edmund Amann, Carlos R. Azzoni & Werner Baer. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190499983.013.5>.
- Bailey, Michael A., Judith Goldstein & Barry R. Weingast. 1997. "The Institutional Roots of American Trade Policy: Politics, Coalitions, and International Trade". *World Politics* 49 (3): 309-38. <http://www.jstor.org/stable/25054005>.
- Baker, Andy. 2003. "Why Is Trade Reform So Popular in Latin America? A Consumption-Based Theory of Trade Policy Preferences." *World Politics* 55 (3): 423-55. <https://doi.org/10.1353/wp.2003.0014>.
- Baker, Andy. 2009. "The Market and the Masses in Latin America: Policy Reform and Consumption in Liberalizing Economies". *Cambridge Studies in Comparative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511576447>.
- Baldwin, Richard E. & Frédéric Robert-Nicoud. 2007. "Entry and Asymmetric Lobbying: Why Governments Pick Losers." *Journal of the European Economic Association* 5 (5): 1064-93. <http://www.jstor.org/stable/40005032>.
- Barton, Jonathan & Johannes Rehner. 2018. "Neoliberalism through Strategic Transaction: The Geopolitics of China's Dragon Doctrine for Latin America". *Political Geography* 65: 77-87. <http://dx.doi.org/10.1016/j.polgeo.2018.05.002>.
- Bernard, Andrew B., Bradford Jensen & Peter K. Schott. 2006. "Survival of the Best Fit: Exposure to Low-wage Countries and the (uneven) Growth of U.S. Manufacturing Plants". *Journal of International Economics* 68 (1): 219-237. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2005.06.002>
- Bloomberg. 2019. "Viagem à China com tudo pago impressiona parlamentares brasileiros". *Infomoney*, 8 de outubro de 2019. <https://www.infomoney.com.br/politica/viagem-a-china-com-tudo-pago-impressiona-parlamentares-brasileiros/>
- Butler, Daniel M. & David W. Nickerson. 2011. "Can Learning Constituency Opinion Affect How Legislators Vote? Results from a Field Experiment". *Quarterly Journal of Political Science* 6 (1): 55-83. <http://dx.doi.org/10.1561/100.00011019>.
- Campello, Daniela & Francisco Urdinez. 2021. "Voter and Legislator Responses to Localized Trade Shocks from China in Brazil." *Comparative Political Studies* 54 (7): 1131-62. <https://doi.org/10.1177/0010414020970233>.
- CNA. 2017. "Quatro estados concentram quase 70% da produção de grãos do país. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento". Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, 19 de maio 2017. <https://www.cnabrazil.org.br/noticias/quatro-estados-concentram-quase-70-da-producao-de-graos-do-pais#:~:text=A%20concentra%20a%20de%20produ%20agr%20cola,Pecu%C3%A1ria%20e%20Abastecimento%20%C3%A0%20alta>

- Colantone, Italo & Piero Stanig 2018a. "Global Competition and Brexit". *American Political Science Review* 112 (2): 201-218. <https://doi.org/10.1017/S0003055417000685>.
- Colantone, Italo & Piero Stanig. 2018b. "The Trade Origins of Economic Nationalism: Import Competition and Voting Behavior in Western Europe". *American Journal of Political Science* 62 (4): 936-953. <https://doi.org/10.1111/ajps.12358>.
- Costa, Francisco, Jason Garred & João Paulo Pessoa. 2016. "Winners and Losers from a Commodities-for-manufactures Trade Boom". *Journal of International Economics* 102: 50-69. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2016.04.005>
- Lima, Maria Regina Soares de & Fabiano Santos. 1998. *Brazilian Congress and Foreign Trade Policy*. Apresentação no Encontro da Latin American Studies Association, Chicago, 24-26 de setembro de 1998. <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.128.7989&rep=rep1&type=pdf>
- Feler, Leo & Mine Z. Senses. 2017. "Trade Shocks and the Provision of Local Public Goods". *American Economic Journal: Economic Policy* 9 (4): 101-143. <https://docs.iza.org/dp10231.pdf>.
- Ferchen, Matt. 2011. "China-Latin America Relations: Long-term Boon or Short-term Boom?" *The Chinese Journal of International Politics* 4 (1): 55-86. <https://doi.org/10.1093/cjip/poq020>.
- Fordham, Benjamin O. & Katja B. Kleinberg. 2012. "How Can Economic Interests Influence Support for Free Trade?" *International Organization* 66 (2): 311-28. <https://doi.org/10.1017/S0020818312000057>.
- Fordham, Benjamin O. & Timothy J. McKeown. "Selection and Influence: Interest Groups and Congressional Voting on Trade Policy." *International Organization* 57 (3): 519-49. <http://www.jstor.org/stable/3594836>.
- Gallagher, Kevin P. & Roberto Porzecanski. 2008. "China Matters: China's Economic Impact in Latin America." *Latin American Research Review* 43 (1): 185-200. <http://www.jstor.org/stable/20488114>.
- Galle, Simon, Andrés Rodríguez-Clare & Moises Yi. 2017. "Slicing the Pie: Quantifying the Aggregate and Distributional Effects of Trade". *National Bureau of Economic Research*. NBER Working Paper No. 23737 (Agosto). <https://doi.org/10.3386/w23737>
- Guisinger, Alexandra. 2009. "Determining Trade Policy: Do Voters Hold Politicians Accountable?" *International Organization* 63 (3): 533-57. <http://www.jstor.org/stable/40345946>.
- Hafner-Burton, Emilie M., Brad L. LeVeck & David G. Victor. 2017. "No False Promises: How the Prospect of Non-Compliance Affects Elite Preferences for International Cooperation". *International Studies Quarterly* 61 (1): 136-149. <https://doi.org/10.1093/isq/sqw047>.
- Hainmueller, Jens & Michael J. Hiscox. 2006. "Learning to Love Globalization? Education and Individual Attitudes Toward International Trade". *International Organization* 60 (2): 469-498. <https://doi.org/10.1017/S0020818306060140>.
- Hiscox, M. J. 2002. "Commerce, Coalitions, and Factor Mobility: Evidence from Congressional Votes on Trade Legislation". *The American Political Science Review* 96 (3): 593-608. <http://www.jstor.org/stable/3117932>.
- IBGE. 2017. *Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias*. IBGE, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf>
- Jenkins, Rhys. 2015. "Is Chinese Competition Causing Deindustrialization in Brazil?" *Latin American Perspectives*, 42 (6): 42-63. <https://doi.org/10.1177/0094582X15593553>.
- Jenkins, Rhys & Alexandre de Freitas Barbosa. 2012. "Fear for Manufacturing? China and the Future of Industry in Brazil and Latin America". *The China Quarterly* 209: 59-81. <https://doi.org/10.1017/S0305741011001482>.
- Jensen, J. Bradford, Dennis P. Quinn, and Stephen Weymouth. 2017. "Winners and Losers in International Trade: The Effects on US Presidential Voting." *International Organization* 71 (3): 423-57. <https://doi.org/10.1017/S0020818317000194>.
- Jervis, Robert. 1992. "Political Implications of Loss Aversion". *Political Psychology* 13 (2): 187-204. <https://doi.org/10.2307/3791678>.
- Kahneman, Daniel & Amos Tversky. 1979. "Prospect Theory: An Analysis of Decision under

- Risk". *Econometrica* 47 (2): 263–91. <https://doi.org/10.2307/1914185>.
- Kaltenthaler, Karl C., Ronald D. Gelleny & Stephen J. Ceccoli. 2004. "Explaining Citizen Support for Trade Liberalization". *International Studies Quarterly* 48 (4): 829–51. <http://www.jstor.org/stable/3693537>.
- Kaltenthaler, Karl & William J. Miller. 2013. "Social Psychology and Public Support for Trade Liberalization". *International Studies Quarterly* 57 (4): 784–790. <https://doi.org/10.1111/isqu.12083>.
- Karol, David. 2007. "Does Constituency Size Affect Elected Officials' Trade Policy Preferences?" *The Journal of Politics* 69 (2): 483–94. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2007.00545.x>.
- Keech, William R. & Kyoungsan Pak. 1995. "Partisanship, Institutions, and Change in American Trade Politics". *The Journal of Politics* 57 (4): 1130–42. <https://doi.org/10.2307/2960405>.
- Kiewiet, D. Roderick . 1983. *Macroeconomics and Micropolitics: The Electoral Effects of Economic Issues*: Chicago: University of Chicago Press.
- Kleinberg, Katja B. & Benjamin O. Fordham. 2010. "Trade and Foreign Policy Attitudes". *The Journal of Conflict Resolution* 54 (5): 687–714. <http://www.jstor.org/stable/20773716>.
- Krueger, Anne O. 1989. "Asymmetries in Policy between Exportables and Import-competing Goods". Working Paper No. w2904. National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w2904>.
- Kuo, Jason & Megumi Naoi. 2015. "Individual Attitudes". In *The Oxford Handbook of the Political Economy of International Trade*, organizado por Lisa L. Martin: 99-181. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199981755.013.16>.
- Lake, David A. 2009. "Open Economy Politics: A Critical Review". *The Review of International Organizations* 4 (3): 219-244. <https://doi.org/10.1007/s11558-009-9060-y>.
- Lü, Xiaobo, Kenneth Scheve & Matthew J. Slaughter. 2012. "Inequity Aversion and the International Distribution of Trade Protection". *American Journal of Political Science* 56 (3): 638–54. <http://www.jstor.org/stable/23316011>.
- Mansfield, Edward D. & Diana C. Mutz. 2009. "Support for Free Trade: Self-Interest, Sociotropic Politics, and Out-Group Anxiety". *International Organization* 63 (3): 425–57. <https://doi.org/10.1017/S0020818309090158>.
- Margalit, Yotam. 2011. "Costly jobs: Trade-related Layoffs, Government Compensation, and Voting in US elections". *The American Political Science Review* 105 (1): 166-188. <http://www.jstor.org/stable/41480833>.
- Margalit, Yotam. 2012. "Lost in Globalization: International Economic Integration and the Sources of Popular Discontent". *International Studies Quarterly* 56 (3): 484–500. <http://www.jstor.org/stable/23256800>.
- Mayda, Anna Maria & Dani Rodrik. 2005. "Why are Some People (and Countries) More Protectionist than Others?" *European Economic Review* 49 (6): 1393-1430. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2004.01.002>.
- Milner, Helen V. & Dustin H. Tingley. 2011. "Who Supports Global Economic Engagement? The Sources of Preferences in American Foreign Economic Policy." *International Organization* 65 (1): 37–68. <https://doi.org/10.1017/S0020818310000317>.
- Miratrix, Luke W., Jasjeet S. Sekhon, Alexander G. Theodoridis & Luis F. Campos. 2018. "Worth Weighting? How to Think About and Use Weights in Survey Experiments." *Political Analysis* 26 (3): 275–91. <https://doi.org/10.1017/pan.2018.1>.
- Neves, Rafael. 2019. "Viagem de parlamentares eleitos pelo PSL à China provoca conflito entre bolsonaristas". *Congresso em Foco*, 17 de janeiro de 2019. <https://congressoemfoco.uol.com.br/mundo-cat/viagem-de-parlamentares-eleitos-pelo-psl-a-china-provoca-conflito-entre-bolsonaristas/>
- Moreira, Mauricio Mesquita. 2007. "Fear of China: is there a Future for Manufacturing in Latin America?" *World Development* 35 (3): 355-376. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2006.11.001>.
- Oliveira, Gustavo d. L. T. & Mindi Schneider. 2016. "The politics of Flexing Soybeans: China, Brazil and Global Agroindustrial Restructuring". *The Journal of Peasant Studies* 43 (1): 167-194. <https://doi.org/10.1080/03066150.2014.993625>.

- Oliveira, Gustavo d. L. T. 2018. "Chinese Land Grabs in Brazil? Sinophobia and Foreign Investments in Brazilian Soybean Agribusiness". *Globalizations* 15 (1): 114-133. <https://doi.org/10.1080/14747731.2017.1377374>.
- Paz, Lourenço S. 2018. "The Effect of Import Competition on Brazil's Manufacturing Labor Market in the 2000s: Are Imports from China Different?" *The International Trade Journal* 32 (1): 76-99. <https://doi.org/10.1080/08853908.2017.1389323>.
- Proksch, Sven-Oliver & Jonathan B. Slapin. 2011. "Parliamentary questions and oversight in the European Union". *European Journal of Political Research* 50 (1): 53-79. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1475-6765.2010.01919.x>.
- Rho, Sungmin & Michael Tomz. 2017. "Why Don't Trade Preferences Reflect Economic Self-Interest?" *International Organization* 71 (S1): S85-S108. <https://doi.org/10.1017/S0020818316000394>.
- Rodrigues, Pietro, Francisco Urdinez & Amâncio de Oliveira. 2019. "Measuring International Engagement: Systemic and Domestic Factors in Brazilian Foreign Policy from 1998 to 2014". *Foreign Policy Analysis*, 15 (3): 370-391. <https://doi.org/10.1093/fpa/orz010>.
- Rogowski, Ronald. 1989. *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*. Princeton: Princeton University Press.
- Sabet, Shahrzad. 2016. "Feelings first: Non-Material Factors as Moderators of Economic Self-interest Effects on Trade Preferences". Manuscrito inédito. Cambridge, MA: Harvard University. [https://scholar.harvard.edu/files/ssabet/files/sabet\\_feelings\\_first\\_.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/ssabet/files/sabet_feelings_first_.pdf).
- Samuels, David. 2000. "Ambition and Competition: Explaining Legislative Turnover in Brazil". *Legislative Studies Quarterly*, 25 (3): 481-497. <https://doi.org/10.2307/440417>.
- Samuels, David. 2003. *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511510366>.
- Scheve, Kenneth F. & Matthew J. Slaughter. 2001. "What Determines Individual Trade-policy Preferences?" *Journal of International Economics* 54 (2): 267-292. [https://doi.org/10.1016/S0022-1996\(00\)00094-5](https://doi.org/10.1016/S0022-1996(00)00094-5).
- Singer, H. W. 1950. "The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries". *The American Economic Review* 40 (2): 473-485. <http://www.jstor.org/stable/1818065>.
- Spring, Jake. 2018. "Soy boom devours Brazil's tropical savanna". *Reuters*, 28 de agosto de 2018. <https://www.reuters.com/investigates/special-report/brazil-deforestation/>
- Zucco, Cesar & Timothy J. Power. 2019. "Brazilian Legislative Surveys (Waves 1-8, 1990-2017)". *Harvard Dataverse*, V2. <https://doi.org/10.7910/DVN/ARYBJI>.

#### Como citar

Campello, Daniela & Francisco Urdinez. "Como choques comerciais da China influenciam as percepções de residentes e legisladores brasileiros sobre o país?" *CEBRI-Revista* Ano 1, Número 2: 135-156.

Recebido: 21 de abril de 2022

Aceito para publicação: 17 de maio de 2022

---

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado.



## RESENHA DE LIVRO

---

### **China e Estados Unidos. Allison e a contenção do conflito**

Allison, Graham. 2020. *A Caminho da Guerra. Os Estados Unidos e a China conseguirão escapar da Armadilha de Tucídides?*

1ª edição. Trad. Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Intrínseca..... 158

**Gelson Fonseca**

# China e Estados Unidos. Allison e a contenção do conflito

---

Allison, Graham. 2020. *A Caminho da Guerra. Os Estados Unidos e a China conseguirão escapar da Armadilha de Tucídides?* 1ª edição. Trad. Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Intrínseca.

---

## Gelson Fonseca

**N**a articulação do sistema internacional pós-guerra fria, o fenômeno mais visível é a ascensão da China. Os dados são conhecidos: o país tornou-se a segunda economia do mundo, ampliou significativamente sua base militar de poder, desenvolveu notável capacidade tecnológica e expandiu sua presença econômica internacional de maneira impressionante. Essa constatação não resolve, porém, o problema

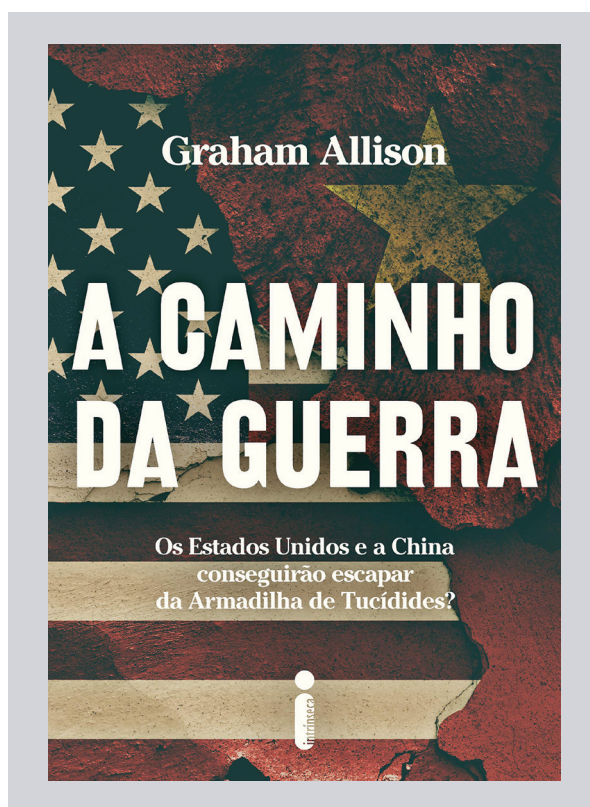
de conhecer quais são as consequências da ascensão da China para a ordem internacional, tampouco esclarece de que maneira Pequim usará o poder adquirido, que conflitos pode provocar ou ajudar a resolver. Para responder a essas indagações, um fator fundamental a ser levado em conta é a relação com os Estados Unidos. Graham Allison trata do assunto, com criatividade, no livro *A Caminho da Guerra: Os Estados Uni-*

---

**Gelson Fonseca** é Fundador do CEBRI e Membro do Conselho Consultivo da CEBRI-Revista. Dirige o Centro de História e Documentação Diplomática da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). Foi Representante Permanente do Brasil nas Nações Unidas, embaixador em Santiago e Cônsul-Geral em Santiago e no Porto. Professor do Instituto Rio Branco, publicou livros e artigos sobre questões internacionais.

dos e a China conseguirão escapar da Armadilha de Tucídides?<sup>1</sup>. Publicado em 2017, o texto continua atual, talvez até mais do que quando apareceu. Apesar do título nada otimista, o livro está longe de afirmar a inevitabilidade de uma guerra entre as duas potências. O objetivo é outro: refletir sobre os fatores que induziriam à guerra e qual seria o caminho para evitá-la.

A análise de Allison parte de uma observação do historiador ateniense Tucídides, sobre as origens da guerra entre Esparta e Atenas pelo controle do Peloponeso: “A ascensão de Atenas e o conseqüente temor instilado em Esparta tornaram a guerra inevitável”. Essa observação incorpora, no entender de Allison, uma lição permanente para entender situações em que potências emergentes desafiam as dominantes e, portanto, seria “a melhor lente disponível” para analisar as relações entre China e Estados Unidos. Com o objetivo de transformá-la em instrumento analítico, Allison examina casos em que, nos últimos 500 anos, dois Estados teriam caído na “armadilha” e explora as suas conseqüências. Começa com a rivalidade entre Portugal e Espanha no século XV e continua com o confronto entre França e os Habsburgos, as disputas europeias pela hegemonia continen-



tal até fins dos noventa; em seguida, examina as origens da I e da II Guerra Mundial e, finalmente, estuda a Guerra Fria e a reação de França e Grã-Bretanha à reunificação da Alemanha. Dos casos estudados, doze resultaram em guerra, e quatro, não. As diferenças de poder engendram desequilíbrios, instalam a “armadilha” e correspondem ao fator estrutural na origem daqueles conflitos. Mas a escalada (ou não) para a violência responde a movimentos conjunturais, definidos por fatores variados, dos estratégicos aos da psicologia coletiva.<sup>2</sup>

1. O livro foi publicado em 2017 e desenvolve um artigo do autor, de dois anos antes, na revista *The Atlantic*, setembro de 2015. Foi bestseller nos EUA, considerado pelo NYT um dos livros notáveis de 2017 e foi objeto de inúmeras resenhas e debates. Para esta resenha, foi usada a edição brasileira, publicada pela Editora Intrínseca (2020).

2. Allison é co-autor de uma obra clássica sobre teoria das relações internacionais, *The Essence of Decision* (Graham & Zelikow 1999), a respeito da crise dos mísseis de Cuba em 1962, que analisa, minuciosamente, o intrincado processo de condução de crises diplomáticas e de que maneira fatores organizacionais e pessoais são decisivos para explicar o rumo das soluções. Ali já mostrava que a estrutura de poder é o começo da explicação de como conflitos bélicos acontecem ou não acontecem.

Vistos em sequência, os episódios, apesar das diferenças, sugerem um padrão inteligível. E o argumento, por sua vez, ganha contornos mais claros: como nenhuma situação de armadilha está prefixada, o imperativo é estudar as maneiras de evitar que rivalidades escalem. O objetivo central do livro consiste em um apelo à razão dos governantes americanos e chineses para que, ao reconhecerem o alcance e a abrangência da rivalidade, aceitem que haveria soluções negociadas para contê-los. O autor sugere algumas.

*O objetivo central do livro consiste em um apelo à razão dos governantes americanos e chineses para que, ao reconhecerem o alcance e a abrangência da rivalidade, aceitem que haveria soluções negociadas para contê-los. O autor sugere algumas.*

Antes de chegar aos conselhos, procura mostrar o que os Estados Unidos e a China desejam. Revê os primeiros passos da expansão imperial dos Estados Unidos depois da guerra hispano-americana, lembra a sequência de intervenções na América Central e no Caribe e a transformação da Doutrina Monroe em instrumento para legitimar

intervenções na região. É nesse contexto, no capítulo que intitulou *Imagine se a China fosse igual a nós*, que Allison se pergunta de que maneira a liderança americana reagiria se os chineses se tornassem igualmente “exigentes” em relação ao seu entorno. Lembra que os britânicos, que eram hegemônicos na América do Sul, aceitaram a expansão dos EUA e se acomodaram. Nesse caso, a potência emergente “venceu” e sem guerra.

Por caminhos diferentes, a China construiu também uma ambição de potência, e Xi Jinping é o personagem que consolida o processo. No capítulo *O que quer a China de Xi*, Allison sublinha a singularidade da história da China, o isolamento do Império do Meio, o passado de humilhações e a disposição surpreendente de enfrentar inimigos poderosos, como aconteceu no caso da invasão americana da Coreia, em 1952 (138). Para entender o *ethos* chinês, recorre a Kissinger e, muito, a Lee Kuan Yew, o primeiro-ministro de Singapura, que conhece de perto as lideranças chinesas. É deste uma observação preciosa segundo a qual o sonho de Xi Jinping combina o desejo firme de potência de Theodore Roosevelt à construção da prosperidade, um *New Deal* à moda de Franklin D. Roosevelt. E completa, “Essa sensação de destino despertado é uma *força avassaladora*” (136, grifo meu). O autor delineia a disposição chinesa de refazer a hegemonia regional (aí se encaixa a lembrança do



primeiro Roosevelt) e a necessidade de bloquear as pretensões americanas na Ásia. O recado aos americanos é claro: “não se metam”. Allison sublinha, com razão, o vínculo entre o modelo de estado autoritário – com a volta da concentração de poder no Partido – e o projeto de potência, previsão, aliás, confirmada nos últimos anos, com a extensão do poder de Xi. Allison considera que o maior pesadelo do líder chinês tem a forma do fantasma de Gorbachev, que seria o exemplo, a seus olhos, das catastróficas consequências para a União Soviética da perda do controle do Partido Comunista. As ambições de China e EUA resultam de histórias diferentes, mas, hoje, parecem aproximá-los, “ambos sofrem de um complexo de superioridade extremo” (169).

Recuperando teses de Huntington, Allison entende que o confronto, visível no plano estratégico, está impulsionado por diferenças civilizacionais, que ele lista em um interessante quadro sinótico (170). Uma delas, fundamental para entender as implicações globais da ascensão chinesa, diz respeito à legitimidade internacional. Para os americanos, a referência é a democracia, daí a convicção de que seus princípios são universais; isto implica que os governos que não os praticam não são completamente legítimos. É evidente que esse tipo de atitude não é aceitável para a China, que se vale dos seus cinco mil anos de experiências de modos de governo, para dispensar lições americanas. Esse tem

sido um dos fatores que frequentemente criam fricções ao entendimento entre os dois países e impedem que atuem em comum acordo nos foros internacionais, especialmente nos multilaterais.

Na parte final do livro, Allison aplica o teste da armadilha de Tucídides à situação atual das relações entre China e EUA. Examina, inicialmente, as situações que poderiam desencadear um conflito militar: colisão acidental de belonaves em alto-mar, reversão da situação política de Taiwan, colapso do regime norte-coreano e conflito econômico que se convertesse em militar. Para cada uma, elabora cenários sobre as etapas da escalada do conflito, que, ao ganharem dinâmica própria, paralisariam até mesmo os que não quisessem a escalada. Se prevalecer o modelo de comportamento que levou à I Guerra Mundial, a conclusão é sombria: “a guerra entre os Estados Unidos e a China não é inevitável, mas é possível... como também mais provável do que a maioria de nós está disposta a admitir” (217). E acrescenta que o avanço inexorável das novas tecnologias, os cibertiques de consequências imprevisíveis, podem ser outro fator acelerador (e de difícil controle) dos mecanismos de conflito. O descontrole dos processos cibernéticos valeria como a memória das mobilizações cruzadas que se seguiram ao atentado de Sarajevo.

Um dos méritos do livro é o de saber observar situações históricas, aceitando lições contraditórias. Em

alguns casos, a armadilha foi desmontada e, a partir deles, Allison examina o que chamou as “doze pistas para a paz”. Começa com a intervenção do Papa Alexandre VI, que patrocina o Tratado de Tordesilhas e evita o conflito entre Portugal e Espanha. Uma “autoridade” pode propor soluções diplomáticas que evitem a escalada, função que hoje caberia à ONU. Na mesma direção, encontra-se a adesão a regimes, como exemplificaria a incorporação da Alemanha às instituições europeias, que evitou a volta de modelos instáveis de balança de poder no continente. Em outras palavras, instituições podem constranger Estados a abandonar atitudes belicistas. Allison não deixa de mencionar fatores da estrutura da relação sino-americana, também inibidores da escalada, a começar pela hipótese da destruição mútua em guerra nuclear. Paralelamente, o adensamento da interdependência econômica eleva o custo e, portanto, diminui a probabilidade da guerra.

Se a história oferece lições contraditórias, o que fazer para que a opção pela paz prevaleça? Allison assume o papel de conselheiro do Príncipe e sugere, de forma geral, que os Estados Unidos adotem determinadas atitudes; a primeira é “considerar todas as opções estratégicas – mesmo as menos atraentes” (258). Algumas que lista são obviamente irrealistas, como a de enfraquecer a China, seja fomentando a mudança de regime ou apoiando o

separatismo do Tibete; um dos argumentos mais sugestivos é a análise do que seriam inimigos comuns que induziriam a uma nova fórmula de cooperação entre as potências. Entre eles, estaria a contenção de armas biológicas. O autor chega a dar um exemplo que ganhou atualidade: o de um terrorista que criasse um patógeno resistente e mortal e o liberasse em aeroportos nos dois países. Lembra o episódio do SARS e do Ebola, e conclui: “nenhuma nação isolada pode enfrentar essas ameaças” (267). A antecipação de Allison de ações comuns das potências passou por um teste com a pandemia de Covid-19, que tinha as características de uma ameaça global, e o resultado não foi propriamente alvissareiro. Talvez houvesse mais cooperação sino-americana na área científica antes do que durante a pandemia. A geopolítica venceu os interesses humanitários.

Em suas conclusões, o professor não é pessimista e oferece sugestões ao governo americano: reconhecer os interesses vitais do país, compreender aonde a China quer chegar e formular uma doutrina de real alcance estratégico, seguindo o modelo de George Kennan para a “contenção” da União Soviética, em meados dos anos 1940. Para formulá-la, os fundamentos mais importantes não estão no processo internacional, mas na situação interna dos dois países. A falta da democracia na China e a disfuncionalidade do sistema político americano seriam, em última

instância, a dificuldade maior para que se encontrem soluções racionais para a convivência entre as potências. Assim Allison termina sua reflexão recomendando aos líderes que priorizem a solução dos desafios nacionais, e fecha com Shakespeare: “nosso destino reside, não em nossos astros, mas em nós mesmos”.

*Ao transformar a armadilha em instrumento analítico, [Allison] organizou, com consistência, as especulações sobre a dinâmica das relações entre a China e os Estados Unidos, que serão decisivas para o futuro do sistema internacional.*

Não é fácil caracterizar o sistema internacional que surge no pós-guerra fria. Não faltaram tentativas de buscar alguma chave analítica, como o fim da história, o choque de civilizações, o momento unipolar, as várias formas de multipolaridade. Cada qual terá sido retrato parcial de uma realidade complexa e que se transforma rapidamente, mas essas formas abriram debates. Será que o livro de Allison entraria nessa coleção? *A Armadilha de Tucídides*, ao tentar destrinchar a essência de uma relação fundamental para a ordem internacional, também cumpre o papel

revelador? De uma certa forma, sim. Allison não é propriamente inovador conceitualmente. Os desequilíbrios de poder são o mecanismo desencadeador de movimentos de balança de poder e assim são estudados na teoria clássica do realismo. Porém, ao transformar a armadilha em instrumento analítico, organizou, com consistência, as especulações sobre a dinâmica das relações entre a China e os Estados Unidos, que serão decisivas para o futuro do sistema internacional. Nesse sentido, o livro é uma referência necessária e uma leitura útil para compreender a rivalidade que tende a definir os contornos da ordem internacional contemporânea e sua evolução nos próximos anos e décadas. E vale lembrar que, se soluções racionais e pacíficas sempre estão à disposição para conflitos internacionais, como as que o autor preconiza, nem sempre são as que prevalecem.

Para concluir, duas observações à margem do livro. Allison fixa a sua análise no conflito entre as potências, não examina o que acontece na periferia. Para quem escreve da perspectiva de um país em desenvolvimento, interessa outro trecho da História da Guerra do Peloponeso, o episódio em que a ilha de Melos se recusa a aceitar a pressão de Atenas para integrar a sua aliança. No diálogo que se segue, Tucídides registra uma advertência dos atenienses, que proclamam: os fortes fazem o que podem, os fracos sofrem o que devem. Melos foi arrasada em seguida. Se as

potências devem aprender formas de acomodação, nós, os países em desenvolvimento, teríamos de buscar formas de resistir às pressões que inevitavelmente surgem quando o conflito entre potências se universaliza e polariza. Finalmente, é curioso que, justamente na

semana em que escrevo, a mais perigosa crise internacional esteja sendo iniciada não por uma potência emergente, e sim por uma declinante, a Rússia, ainda que dotada de impressionante máquina de guerra e armas nucleares. É realmente complexo o mundo pós-guerra fria. ■

---

## Referências Bibliográficas

---

Allison, Graham. 2020. *A Caminho da Guerra. Os Estados Unidos e a China conseguirão escapar da Armadilha de Tucídides?* 1ª edição. Trad. Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Intrínseca.

Allison, Graham T., Philip Zelikow. 1999. *Essence of decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Reino Unido: Longman, 1999.

### Como citar

Fonseca, Gelson. 2022. "China e Estados Unidos. Allison e a contenção do conflito." Resenha de *A Caminho da Guerra. Os Estados Unidos e a China conseguirão escapar da Armadilha de Tucídides?* (Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020), de Graham Allison. *CEBRI-Revista* Ano 1, Número 2 (Abr-Jun): 158-164.

Recebido: 24 de março de 2022

Aceito para publicação: 11 de maio de 2022

---

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado.



Foto: <http://www.rauljungmann.com.br>



Foto: PIR/GSIPA/FIU

## ENTREVISTAS

---

“É fundamental que o Brasil faça escolhas a partir da projeção de seus interesses, e não dos interesses dos EUA ou da China” ..... 166

**Raul Jungmann**

“The world is in a new phase of multipolar competition with strong overtones from the U.S.-China bilateral rivalry” ..... 175

**Félix E. Martín**

“É fundamental que o Brasil faça escolhas a partir da projeção de seus interesses, e não dos interesses dos EUA ou da China”

---

## RAUL JUNGSMANN

---

Ministro da Segurança Pública do Brasil (2018-2019) e Ministro da Defesa (2016-2018). Entre 2015 e 2016, na Câmara dos Deputados, enquanto deputado federal, atuou como membro efetivo da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) e da Comissão Externa de acompanhamento da crise política na Venezuela (CEX- VENE). Presidiu a Frente Parlamentar pelo Controle de Armas, pela Paz e pela Vida, que teve como objetivo a defesa do Estatuto do Desarmamento. Quando assumiu a presidência da República, Fernando Henrique Cardoso convidou Raul Jungsmann para assumir a presidência do Ibama (1995-1996). Ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, ocupou as funções de presidente do Incra (1996-1999) e de Ministro da Reforma Agrária (1999-2002).

Seguem trechos da entrevista concedida aos editores da CEBRI-Revista.

---

**Há uma crescente rivalidade entre EUA e China pela hegemonia do sistema internacional. Os analistas se dividem em dois grandes campos: aqueles que sustentam que uma competição crescente nos campos da segu-**

**rança, economia e tecnologia poderia levar a uma guerra entre as duas grandes potências, provavelmente no entorno de Taiwan; e outros que veem o peso da interconexão econômica entre os dois países como um fator a mitigar**

**a rivalidade política, dado o alto custo econômico de um eventual conflito. Diante da sua experiência como Ministro da Defesa do Brasil em um momento importante do cenário internacional, qual dessas leituras do sistema internacional deveria orientar a política externa e a política de defesa brasileiras perante essa rivalidade?**

**RAUL JUNGSMANN:** Com relação à competição entre EUA e China, não há uma resposta unívoca, ou seja, não há condição de se prever qual fator será a tendência, se a cooperação ou o conflito. As duas possibilidades estão abertas e dadas. Nossa expectativa é que a cooperação venha a triunfar, mas não é possível fazer uma previsão hoje, pelo menos não com os dados de que se dispõe e no contexto da conjuntura geopolítica. Contudo, é importante sublinhar que exemplos na história chamam atenção, sobretudo, para aquilo que se denominou de Armadilha de Tucídides<sup>1</sup>, quando uma potência dominante se sente desafiada por uma outra emergente. E, de fato, não há nada comparável na história à emergência da China, que, em cerca de três décadas, saltou para o topo da cadeia do sistema internacional como ator incontornável. Não existe nada similar no que diz respeito à velocidade, ao tamanho e à profundidade da

evolução da China nas Relações Internacionais, seja na esfera econômica ou tecnológica, o que evidentemente coloca pressão sobre os EUA.

Nesse sentido, essa competição pode resultar, por exemplo, em negociação de uma espécie de paz prolongada, para que tanto um país quanto o outro possam se dedicar mais às questões urgentes e internas. Pode significar uma estratégia de enfraquecimento, seja de um ou de outro, mas essa perspectiva vem embalada com o processo de cooperação, que não tem similitude com a competição antiga ocorrida entre EUA e URSS. Diante desse cenário, não é possível estabelecer o que irá predominar.

**Ministro, em que medida, na sua avaliação, a rivalidade sino-americana na América Latina afeta o interesse nacional brasileiro? E como o Brasil deveria se compor-**

*Lamentavelmente, o atual governo reduziu o tamanho do Brasil, ao se transformar numa espécie de parceiro secundário da política dos EUA durante o governo Trump.*

1. Ver, nesta edição, a resenha escrita por Gelson Fonseca (2022) do livro *A Caminho da Guerra. Os Estados Unidos e a China conseguirão escapar da Armadilha de Tucídides?*, de Graham Allison.

### **tar para responder a essa rivalidade no contexto latino-americano e no contexto hemisférico?**

**RJ:** No que diz respeito ao Brasil, precisamos resgatar uma trajetória histórica das nossas relações exteriores, fundada no multilateralismo, na questão da paz e no respeito à soberania dos povos. Lamentavelmente, o atual governo reduziu o tamanho do Brasil, ao se transformar numa espécie de parceiro secundário da política dos EUA durante o governo Trump. Nós perdemos muita importância e perdemos muito em capacidade diplomática. Então é fundamental, nesse contexto, o Brasil recuperar as linhas profundas das suas relações exteriores, numa projeção que se dê em função dos nossos interesses e da condição de uma potência média que se encontra na periferia dos principais conflitos mundiais.

O país tem de entender que suas escolhas decorrem em função do seu projeto nacional e de desenvolvimento. Essa é a primeira questão a observar. Em segundo lugar, para um país com a dimensão e as aspirações do Brasil, a escolha de um ou outro lado de fato não serve aos nossos interesses, as escolhas têm de ser feitas de uma forma triangular. Os EUA são o principal investidor, ainda hoje, no Brasil, e a China é o nosso principal parceiro comercial. E o vértice fundamental disso é o interesse nacional, que hora pode pender para um, como hora pode pender para o outro lado. Acima de tudo, no entanto,

é fundamental que o país faça escolhas a partir da projeção de seus interesses, e não necessariamente dos interesses dos EUA ou da China.

*Os EUA são o principal investidor, ainda hoje, no Brasil, e a China é o nosso principal parceiro comercial.*

A projeção desses interesses é fruto da própria capacidade que tenhamos de encaminhar a solução dos nossos problemas, como a questão da pobreza, a necessidade das reformas e, sobretudo, também a manutenção do regime democrático. Então, a possibilidade na nossa projeção tem uma forte articulação para dentro das escolhas dos processos do encaminhamento das soluções para os nossos problemas, porque isso faz alavancar o nosso peso no plano internacional. Toda e qualquer escolha, entretanto, tem que levar em conta a dinâmica do interesse nacional e a necessidade de ampliarmos e aprofundarmos democraticamente o nosso desenvolvimento.

**O interesse de Washington pela América Latina em geral e o Brasil em particular parece estar intimamente ligado a uma maior ou menor ascendência de interesses extrarregionais na região. Na sua visão, este seria o caso atual,**



**dado o vertiginoso aumento da influência comercial, tecnológica e econômica chinesa na América do Sul? Os EUA estão prestando mais atenção à América do Sul e ao Brasil? Se isto for real, como o Brasil poderia tirar proveito desta situação, especialmente na área de defesa e segurança?**

**RJ:** A maior atenção dos EUA se deu durante crises, e crises referentes aos assuntos securitários, particularmente a disputa que se tinha com o mundo bipolar, a URSS, seus satélites e sua projeção. Esse cenário não existe mais. A China, apesar de se dizer comunista, não exporta ideologia, não tem um projeto global de poder como tinha a URSS, nem sequer ferramentas como a Internacional Comunista ou instituições similares. Esse fato implicaria, então, em dizer que não existe uma preocupação securitária. Pelo contrário, a competição que hoje se dá entre EUA e China ocorre em alguns casos muito específicos, como é o caso do Mar da China, a questão do Tibete e de Taiwan. São zonas de atrito entre essas duas superpotências. De maneira mais ampla, aparece a crescente projeção que a China vem exercendo em toda a Ásia, já agora se projetando sobre a África e, ainda que em menor grau, também em direção à Europa. A competição hoje dominante entre EUA e China não se dá no plano ideológico, ela acontece sobretudo no plano econômico, da inovação, da tecnologia e da

disputa por mercado. Não há uma similitude entre esta situação e a da Guerra Fria. Não é uma disputa de *hard power*, é muito mais de *soft power*, pelo menos é o que se revela no atual momento.

*A competição hoje dominante entre EUA e China não se dá no plano ideológico, ela acontece sobretudo no plano econômico, da inovação, da tecnologia e da disputa por mercado.*

Por outro lado, é bom lembrar que o *establishment* americano não elevou a importância do Brasil em sua agenda. Percebo que continuamos sendo periféricos em termos prioritários e estratégicos na agenda de Washington, o que posiciona Pequim em uma conjuntura melhor em relação ao Brasil.

No caso da América do Sul, o Brasil deveria buscar ampliar o escopo de sua atuação no plano sub-regional, o que, infelizmente, não vem acontecendo. Construções anteriores, inclusive, já não existem mais, como é o caso específico da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) – embora essa tenha características muito próprias, de afinidade ideológica. O atual governo não tem dado ênfase a uma política sul-americana, não tem buscado construir consenso e projetar os seus interes-

ses geoestratégicos vis-à-vis os demais países ou blocos. Hoje não temos nada comparável com o que tivemos no passado, e isso enfraquece a posição do Brasil em termos regionais. Considero que o futuro governo tem de se preocupar com isso, porque o papel do Brasil no subcontinente sul-americano é de uma inequívoca liderança; é uma destinação que temos, mas não estamos exercendo, em prejuízo dos interesses nacionais.

O Brasil, pelo seu tamanho e dimensão, pode dialogar com os grandes. De fato, é um país que faz parte do tecido internacional, seja por sua dimensão, seja até pela sua economia e população, e por ser uma democracia. Então, temos uma característica que eu julgaria como quase única. Estamos inequivocamente entre as grandes nações e, ao mesmo tempo, temos os pés situados naquilo que, no passado, era denominado de *Terceiro Mundo*, o que nos confere uma imensa habilidade de construir determinados consensos, de explorar o multilateralismo – como sempre fizemos – com muita legitimidade. E nós abrimos mão disso, o que é um equívoco que merece os interesses do país.

**Quando se fala de cooperação na área de defesa, ou na área militar, ou cooperação no âmbito da base industrial de defesa, o senhor enxerga maior complementaridade com a China ou com os EUA? E nesse aspecto, em que espécie**

**de cooperação na área de defesa está o nosso interesse nacional?**

**RJ:** Se vale a tradição, as nossas maiores parcerias históricas estão entre EUA e Europa. No caso da Europa, em projetos de desenvolvimento de submarinos com a França, da estrutura da aviação de caças com a Suécia, um relacionamento na área naval com a Itália, além de um histórico de relação com o Reino Unido. O Brasil tem também uma grande composição de parcerias, que têm avançado, inclusive no atual governo, é forçoso reconhecer, embora até aqui sem frutos concretos.

Mas pensando em termos de interesse na área de defesa, é preciso reconhecer que o mercado de defesa é uma economia muito específica. Ela tem particularidades que são únicas. Vou citar um exemplo. A indústria de defesa não vende para o setor privado. Nenhuma empresa compra um navio, tanque ou um avião de guerra, então o comércio se dá entre nações, entre países, embora a produção seja privada. A produção muitas vezes pode ser também estatal, mas é predominantemente privada e comercializada entre países. Essa circunstância implica que os países produtores têm que ser também os primeiros a comprar o produto, o que é uma espécie de atestado de qualidade estabelecido pelo empenho dos recursos que são investidos. Temos, então, que procurar ter uma indústria de defesa que seja compatível com as necessidades estratégicas do país. Não se pode

falar em independência e soberania, sem que se tenha respaldo em termos de capacidade de defesa. Essa capacidade de defesa está muito relacionada no presente à capacidade de inovação e desenvolvimento tecnológico, de investimento e de pesquisa.

O Brasil tem que procurar investir de acordo com as suas necessidades de defesa e de dissuasão, o que acarreta investimento, produção independente de tecnologia e também de equipamentos e artefatos de defesa. As parcerias têm sempre que visar não à compra de pacotes, mas ao desenvolvimento conjunto de tecnologias. É o caso hoje dos caças Gripen, desenvolvidos desde a *prancheta*, como o projeto anterior do caça AMX com a Itália, que trouxe um grande avanço em termos tecnológicos para a Embraer, como é o caso também dos submarinos Scorpene, que o Brasil está construindo com a França.

O Brasil chegou a desenvolver – e o ministro Nelson Jobim (ex-Ministro da Defesa) foi particularmente importante nisso – um projeto de integração de indústrias de defesa, que não avançou muito, é verdade, por meio da UNASUL, na qual foi criado, inclusive, o Conselho Sul-americano de Defesa. Este projeto não se desenvolveu a contento, o que não significaria que deveríamos abandoná-lo, pois articulamos as diversas indústrias de defesa que, nos termos da América do Sul, seriam naturalmente lideradas pela indústria de defesa do Brasil. Entendo também que

precisamos ter uma política de exportação em termos de defesa que seja compatível com as possibilidades da indústria que temos no país.

**Há um grande desequilíbrio na composição dos mais diversos armamentos brasileiros no que diz respeito aos parceiros internacionais. Embora o Brasil tenha uma relação comercial muito densa com a China, na área de defesa a principal relação é com os EUA. Há uma resistência das Forças Armadas brasileiras em comprar equipamento fora do eixo ocidental?**

**RJ:** Fui Ministro da Defesa por praticamente dois anos e recebi delegações com interesse comercial de muitas partes do mundo. Nunca recebi uma delegação chinesa. Vou explorar um pouco mais o tema, mas a primeira coisa que me ocorre é essa. Recebi americanos, franceses, italianos, enfim, uma infinidade de interessados, não só em vender, mas também em comprar. Alguns evidentemente nos trariam alguma dificuldade diplomática, caso do irã, mas nunca recebi chineses.

E há um aspecto cultural. Tendemos, de certa forma, a repetir as escolhas que já fizemos. Honestamente, nunca senti um desdém ou uma resistência ideológica, porque é algo que nunca aconteceu. Indago aqui também se é de interesse da China exportar

material bélico para um país do hemisfério Sul. Não tenho notícia de exportações de equipamento bélico chinês para a América do Sul.

*O Brasil precisa construir parcerias (...) para desenvolvimento de tecnologias de forma conjunta. A base industrial de defesa do Brasil tem hoje um estágio de desenvolvimento tecnológico que permite (...) a projeção e avanço de uma tecnologia própria – verde e amarela.*

Fundamentalmente, o Brasil precisa construir parcerias, não necessariamente focar apenas em compras, mas em parcerias para desenvolvimento de tecnologias de forma conjunta. A base industrial de defesa do Brasil tem hoje um estágio de desenvolvimento tecnológico que permite a ela estabelecer parcerias estratégicas sólidas e na própria projeção e avanço de uma tecnologia própria – *verde e amarela*. Isso é fundamental.

**Em que medida o conflito russo-ucraniano tem reflexos sobre a arquitetura da segurança internacional? De que maneira isso pode alterar a topografia e a estratégia**

**dos países em matéria de defesa? E, particularmente, qual é a sua avaliação sobre a própria expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a alegação russa para a invasão da Ucrânia?**

**RJ:** Grande parte das análises que temos aqui no Brasil partem de um ponto de vista inicialmente incontornável, que são os aspectos humanitários envolvidos em uma guerra no séc. XXI no coração da Europa. E tudo mais que acarreta, de massacre, de tragédia, de sofrimento. Hoje já são cerca de oito milhões de refugiados ucranianos que estão se espalhando pela Europa, uma tragédia humanitária terrível. Mas é preciso que tenhamos realismo na análise e não apenas uma visão moral, que é imprescindível.

As questões internacionais são muito pautadas por dois pilares: a legitimidade e o balanço de poder. Se nos detivermos apenas na questão do balanço de poder, vai prevalecer a força. Se permanecermos exclusivamente nas questões morais e de legitimidade, muitas vezes terminamos caindo em cruzadas, que são também grandes equívocos. Então é preciso ter uma avaliação prudente entre esses dois aspectos. Sob o ponto de vista, diria realista, no entanto, a verdade é que essa situação é uma guerra de procuração dos EUA contra a Rússia.

Estive recentemente nos EUA, conversei com docentes do Centro de

Relações Internacionais da Universidade de Columbia e a todos eu perguntava por que essa necessidade de expandir a OTAN e, de certa forma, estabelecer um cerco sobre a Rússia. Se a URSS deixou de existir, por que esse cerco? As respostas, em geral, eram vagas e cheias de contradições. Isso nos coloca de volta sob o risco de uma guerra nuclear. Então não consigo, sob o ponto de vista geopolítico e do realismo, entender se vale a pena comprar o risco de ameaçar, de cercar uma potência nuclear como é a Rússia. A ideia de um *regime change* na Rússia, como cogitam alguns analistas no eixo ocidental, pode lançar o mundo numa armadilha inconsequente. Mudar o regime autoritário, autocrático da Rússia? Ora, existem muitos outros países que assim o são. A Rússia hoje representa um risco de expansão, de engolir, por exemplo, países da Europa Oriental? De fato, isso não há; desde o fim do chamado comunismo soviético, não existe nenhum movimento nesse sentido. Pelo contrário, houve o compromisso de que não haveria expansão da OTAN, e o que ocorreu foi o contrário. Uma guerra na Ucrânia, no coração da Europa, é muito diferente em suas potencialidades, sobretudo negativas, de uma guerra travada, por exemplo, no Vietnã, no Afeganistão ou mesmo na Síria. É muito diferente. As possibilidades de risco de expansão

dessa situação, de perda de controle, de derrapagem, é uma realidade. Thomas Friedman diz num artigo recente<sup>2</sup> que os EUA estão cada vez mais deixando de lado a guerra por procuração e se envolvendo diretamente com a questão da guerra com a Rússia. E isso não vai levar a boas perspectivas ou resultados.

### **Como o senhor enxerga a posição do governo Bolsonaro em relação ao conflito?**

**RJ:** Esquizofrênica. É uma posição esquizofrênica. O presidente Bolsonaro colocou-se numa situação delicada e expôs a diplomacia brasileira. A sua visita à Rússia foi inapropriada. Em nenhum momento, o mandatário brasileiro prestou solidariedade ao povo ucraniano, nem tampouco condenou o presidente Putin pela violação ao Direito Internacional e à integridade territorial de um país soberano. Isso é incompatível com as tradições da diplomacia brasileira e também com o que preconiza a nossa Constituição. Apenas na resolução da Assembleia Geral da ONU é que o Itamaraty buscou adotar uma postura diferente. Eu estava relendo o livro *Ordem mundial* do [Henry] Kissinger<sup>3</sup>, e análises de [John] Mearsheimer e [George] Kennan: convergem em dizer que faltou habilidade aos EUA e a seus aliados europeus sobre o status de neu-

2. Friedman (2022). Disponível em <https://www.nytimes.com/2022/05/06/opinion/biden-ukraine-leaks.html>.

3. Publicado no Brasil em 2015 pela Editora Objetiva.

tralidade da Ucrânia. Era uma guerra evitável, se o Ocidente tivesse proposto uma conferência de paz em torno dessa questão. Se eles tivessem realizado uma grande conferência, reunido líderes mundiais e estabelecido a neutralidade, essa guerra não necessariamente teria que ter acontecido.

Essa questão me faz lembrar os acordos de Versalhes e a posição do [John Maynard] Keynes a respeito das consequências da paz, que levou a quê? À emergência do nazismo, ao desequilíbrio da balança de poder na Europa, ao

crescimento em termos de capacidades bélicas da Alemanha. E o resto todos nós sabemos no que deu. Eu não acredito que, por exemplo, a queda de um Putin vá significar a democratização, como foi esperado em grande medida da Primavera Árabe – o que não aconteceu. Não, não acredito. Creio que talvez as consequências desse embate sejam piores. Estamos vendo um processo inflacionário, que está aí e vai crescer, possivelmente vamos ter uma crise alimentícia e energética. Vai haver mais insegurança. ■

---

## Referências Bibliográficas

---

Fonseca, Gelson. 2022. “China e Estados Unidos. Allison e a contenção do conflito.” Resenha de *A Caminho da Guerra. Os Estados Unidos e a China conseguirão escapar da Armadilha de Tucídides?* (Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020), de Graham Allison. *CEBRI-Revista* Ano 1, Número 2 (Abr-Jun): 158-164.

Friedman, Thomas. 2022. “The War Is Getting More Dangerous for America, and Biden Knows.” *The New York Times*, 6 de maio de 2022. <https://www.nytimes.com/2022/05/06/opinion/biden-ukraine-leaks.html>.

Kissinger, Henry. 2015. *Ordem mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva.

### Como citar

Jungmann, Raul. 2022. “É fundamental que o Brasil faça escolhas a partir da projeção de seus interesses, e não dos interesses dos EUA ou da China”. Entrevista à *CEBRI-Revista*. *CEBRI-Revista* Ano 1, Número 2 (Abr-Jun): 166-174. Texto.

Entrevista concedida em 20 de maio de 2022

---

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons que permite o uso irrestrito, a distribuição e a reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado.

# “The world is in a new phase of multipolar competition with strong overtones from the U.S.-China bilateral rivalry”

---

## FÉLIX E. MARTÍN

---

Associate Professor in the Department of Politics & International Relations in the School of International and Public Affairs at Florida International University in Miami. Dr. Martín is a graduate of Columbia University in the City of New York where he earned an M. Phil. in Philosophy and a Ph.D. in Political Science. He also holds a master's degree in Political Science from the University of Chicago. His areas of expertise include international relations theory, security/peace studies and international political economy. He is a specialist in the security and political economy of Latin America and Southern Europe. He is currently working on the notion of *dis-development*, its theoretical foundations and its manifestations in Latin American countries. His publications include articles in academic journals in various countries and in the United States, and his books: *Militarist Peace in South America: Conditions for War and Peace*; *Latin America's Quest for Globalization: The Role of Spanish Firms*; and *Russia and Latin America: From Nation-State to Society of States*.

Below is the interview given to the editors of CEBRI-Journal.

---

**The world is heading toward a new era of competition between the United States and China. For some pundits, the period will be characterized by intense competi-**

**tion in the areas of trade, technology and security, while for others the Chinese-American relationship will be defined not only by mere competition, but rather by**

**a rivalry that can lead to international instability and even war. In your view, what is the prospective of cooperation and peace between the U.S. and China? Is the likelihood of war between the two becoming higher?**

**FÉLIX E. MARTÍN:** The world *is* in a new phase of multipolar competition with strong overtones from the U.S.-China bilateral rivalry. So, the short answer to these questions is that it depends on which sphere of social interaction we focus on in the answer. The prospect for successful cooperation (meaning adjusting and coordinating policies mutually) is exponentially greater in the economic domain than in the political, military and geostrategic realm.

The second question centers on the probability of a hegemonic war between the U.S. and China. The potential of war in the East China Sea and the Strait of Taiwan is presently more probable than at any other time since the end of the Korean War in 1953. However, it does not mean the war is imminent or probable in the foreseeable future. However, as we know, wars are extreme and rare events, but they do break out when one least expects them. They evolve from deep-seated and proximate causes. So, it is complicated and daring for any analyst to predict the outbreak of war before they are imminent. Subsequently, I elaborate on my responses, but first, a clarification follows to contextualize my answers.

The assumptions motivating these two questions presuppose a connection between two separate but related areas of social interaction at the international level: general international economic competition; and political, military and geostrategic rivalry. Nonetheless, these two spheres of social interactions operate according to different logics and dynamics. The economic sphere (the global market) is a more forgiving context than the military and security domain (the interstate political system). Thus, cooperation in the global market is more probable than collaboration and positive peace in the interstate political system, should a war break out involving a core national security interest or an existential threat for either great power.

*China has been benefiting primarily from the openness of the U.S. and European markets, extracting resources from the Global South, and supplying their needs for profits.*

Some scholars have been calling attention to China's unchecked and unmatched economic growth and expansion since the beginning of the century. China has been benefiting primarily from the openness of the



U.S. and European markets, extracting resources from the Global South, and supplying their needs for profits. These scholars claim that China has earned enormous wealth, enabling it to convert its vast financial and economic assets into military capabilities. Ultimately, China has become more powerful, assertive and bold regionally in the military realm, as it is evident in the East China Sea and the Taiwan Strait. Thus, U.S. decision-makers must not ignore China’s economic and military expansion and ascend.

*China is a regional (and aspiring global economic) hegemon that benefits more from stable global economic activity and expansion than military conquest and political meddling in multiple corners of the world.*

Nevertheless, Chinese leaders do not appear reckless as president Putin has been in his war against Ukraine. The Chinese know the greater and more sophisticated U.S. relative military power and prowess. China is a regional (and aspiring global economic) hegemon that benefits more from stable global economic activity and expansion than military conquest and polit-

ical meddling in multiple corners of the world. In short, China is the twenty-first-century incarnation of the seventeenth-century Dutch economic or commercial hegemony.

It is essential to underscore that while U.S.-China competition may be intense in the economic realm, it does not portend a lesser prospect of international economic cooperation. In fact, despite the competition, which is a healthy sign of economic activity and progress, both great powers work and operate primarily within the accepted norms and rules set by the liberal international economic order.

Regarding security, geostrategic and military rivalry, and political competition, the world may experience more turbulence and even the possibility of a military clash in the East China Sea, the Strait of Taiwan, the Sea of Japan, the South China Sea and the greater Pacific Basin. It is part of the system. Global politics constitute a system. Accordingly, there will always be instability; it is essential for the life, functioning, and dynamism of the interstate political system. It is how system dynamics operate. However, sometimes instabilities or disturbances in the system may lead to a military confrontation or a war resulting from opposed national interests and the perception of existential threats. That may prove highly unlikely presently and in the foreseeable future.

Based on the Russian experience in Ukraine and, thus far, the tepid

Chinese reaction to Russia's request for weapons and logistics, it is doubtful the Chinese would dare to launch an assault or invasion against Taiwan shortly. The Chinese did the numbers (*i.e.*, calculated potential costs and benefits). They figured staying on the sidelines of the war in Ukraine was more beneficial than antagonizing the Americans and Europeans. The risk of economic retaliation and attendant costs were clear to the Chinese. In addition, they benefit immensely by acting as intermediaries for Russian resources and commercial needs.

In closing, compared with the U.S., China is an aspiring global economic or commercial hegemon with a comparatively (albeit increasing) modest military and low degree of power projection beyond its immediate region and theater of military operation. Unimpeded commercial activity globally is of paramount importance for China. A U.S.-China war is unlikely outside the East China Sea and the Strait of Taiwan in the next two decades. Consequently, negative or contested peace will prevail between these two great powers in the Pacific.

**Some analysts argue that the distinct political and economic models of the U.S. (democracy and free market) and China (authoritarianism and state intervention) are the fundamental causes of the growing rivalry. Other analysts argue**

**that, in addition to these differences, there are fundamental geopolitical issues that structure the rivalry, such as the growing Chinese influence in Asia and the need for the U.S. to prevent this growth. In your view, which of these ingredients are most relevant? Is there a hierarchical order between them?**

**FEM:** All the ingredients listed are relevant to the Sino-American competition. Nonetheless, the systemic balance of power between the U.S., the reigning global hegemon, and China, the challenger, is the fundamental or central ingredient in the structure of their global rivalry and potential military conflict in the East China Sea and the Strait of Taiwan. The hierarchical order of these components places a systemic balance of power at the top, followed by geostrategic matters, particularly in the Pacific Basin, and distantly last the variant economic and political models. China may pursue these models at home but behaves internationally closer to the norms, principles and rules of the liberal international economic order.

The different domestic political and economic models are contributing factors to the rivalry. However, these are expedient national choices, ideological components and historical developments intrinsic to each great power. The Chinese models may have successfully lifted this vast country from dismal socioeconomic development and backwardness to a more affluent stage.

Regrettably, though, for the Chinese people, this achievement has come at enormous political costs to the average citizen. In due time, this may present a fundamental, even existential, political threat and challenge to the political leadership in terms of citizens' demands for greater spaces of economic and political freedom, civil rights, and more representation and inclusion. The Chinese leadership will have to opt for either increased internal political control and coercion or a significant opening and moving closer to the U.S. economic and political models at home. In sum, getting along with a like-minded competitor is easier than one with an objectively different mindset and ideology.

Similarly, the expansion of China's economic and political influence in Asia and other far-flung areas can exacerbate discord and expand U.S. resistance to China's global reach. These are facilitating factors to increase bilateral tensions and competition. They are not the critical threshold the crossing of which would tip the systemic balance of power dynamic and cause a major or hegemonic war.

As a systemic strategy, China may be looking to advance its commercial relations and, ultimately, political influence worldwide to distract or diminish U.S. attention and influence in the Pacific. The U.S., on the other hand, may continue upping the ante in the Pacific to protect Taiwan and other partners and force China to increase its

attention to the direct American military presence and political influence in the Pacific. The U.S. does this successfully via several significant economic and multilateral military arrangements like military alliances with South Korea, Japan, Australia, New Zealand and the Quad, formally known as the Quadrilateral Security Dialogue, to mention a few.

**With the outbreak of the Russian invasion of Ukraine, China has held high-level talks with authorities from both countries, taking the role of informal mediator, although its proximity with Moscow is clear. Being a mediator in such consequential conflict is a new element of the Chinese foreign policy, which has historically kept a low profile in international conflicts. In this context, what should be the U.S. reaction to such a role played by China in the Ukrainian crisis? Can China profit from this conflict? Moreover, how would the Chinese position in the Ukrainian crisis affect the rivalry between the U.S. and China?**

**FEM:** A successful and trustworthy mediator (formal or informal) ought to possess and maintain objective credibility of fairness, neutrality and transparency in a conflict. China has none of these elements in the war in Ukraine. Its only asset to mediate was its close relationship with Russia. Accordingly, since

the war's inception, China has pledged its political support for Russia and has never sided publicly with the international community's multiple condemnations of the Russian invasion. In fact, before the Russian invasion, China agreed that its relations with Russia had no limits. So, its proximity to Russia is evident, but its traditional behavior of low or no intermediation has remained throughout the war. At a minimum, China's mediation does not reveal any concrete results.

Based on available evidence from reputable news outlets and geostrategic study centers, China has done little or has been unsuccessful in talking president Putin out of his military adventure in Ukraine. If China has supported the so-called mediation efforts, it has been only by refraining from direct participation and providing war matériel to Russia. China has profited handsomely from this conflict because it serves as a conduit for Russian financial needs and services and as a primary customer at a highly discounted price of Russian natural resources, particularly crude oil and natural gas.

Finally, China appears to have stopped on its track toward supplying war matériel to Russia once the U.S. and its European allies clarified that it was unacceptable and would cost China commercial access to the lucrative European and North American markets. If the Chinese position in the Ukrainian War is what we know now, there is lit-

tle effect on the rivalry with the U.S., except for the added distrust for China. Even Russia one day may question China's utilitarian behavior during the war and its approach to profit and remain noncommittal to Russia's war effort in Ukraine. In brief, while we live in a short collective historical memory era, China may lose international respect and reputation in the long run due to its actions and nonactions in the Ukrainian War.

**Given the nature and structure of bilateral trade ties between Latin America and China, there have been concerns across the region on whether the relationship could create or intensify new forms of economic and political dependence, similar to what happened between the U.S. and the region in the past. In this context, some analysts argue that the United States has historically only paid strategic attention to Latin America when an extra-regional power has interfered locally (the Cuban Crisis in 1962, for example). Do you believe that this is the current scenario in the region? With the growing importance of China, will the United States finally react strategically to the Chinese incursion? If so, how should the U.S. react in your view?**

**FEM:** It is fundamental to separate economic and political dependence for a helpful response. Most countries in the

Global South are usually susceptible to falling into the trap of economic and political dependence on great powers. First, their extractivist economies render them excellent candidates for economic dependence on a significant actor. Second, various political elites often trust their regime and political survival on external political support. Thus, they foment the state’s political dependence on a great power like the United States in the twentieth century or Cuba’s reliance on the former Soviet Union during the Cold War for its political and economic survival.

Although many Latin American states have increased and refocused their economic relations with China and away from the U.S. and Europe, the prospect of economic dependence solely on China is less significant today than it ever was with the U.S. and Europe. The fundamental difference now, compared to yesteryears, is the diversity of available and independent economic actors to choose from as trade partners.

It is true. In the past, the U.S. paid closer attention to the region when facing (real or perceived) political and military threats from an extra-continental power like Nazi Germany and the Soviet Union. That is quite different now, where Russian and Chinese political inroads into the region are modest. Russia has little or nothing to offer economically to Latin America except, perhaps, provide some political thugs in Cuba, Nicaragua and Venezuela with

surreptitious ways to plunder their state coffers. Only China serves as a significant pole of economic attraction to Latin American states, but little in terms of political dependence, except perhaps providing some of the new populist leaders in the region an authoritarian and distant political model to extend or perpetuate their tenure in office.

So, suppose Latin American leaders and decision-makers play their cards correctly and intelligently; the region can benefit handsomely and remain free from the vagaries of pernicious economic dependence on a single buyer of natural resources and one supplier of finished products. Presently, Latin America (and, for that matter, most of the Global South) faces a diverse plurality of great economic powers to engage in healthy economic relations. During the Cold War, the Soviet Union offered Latin America little by way of economic diversification. It is not the case in the twenty-first century, where the region enjoys greater latitude of action in the economic sphere and a more significant number of actual or potential trade partners internal to the region and globally with the Chinese, European, and North American economies. The crux of the matter centers on the foresight of Latin American political and business leaders.

The word “incursion” to define Chinese economic relations with Latin American countries is loaded and denotes a sort of Chinese military and

political meddling in the internal affairs of countries or the region. Times have changed, and China has benefitted from the U.S. political benign neglect of the region. However, the U.S. is still the top investor in Latin America. The region's political culture aligns better and more willingly with the American political style and popular culture. Traveling throughout Latin America, one can confirm that Latin American countries, even Cuba and Venezuela, still long to maintain and strengthen stable and respectful relations with the U.S.

In this context, it is unsurprising to confirm that most Latin American students who study abroad choose to study in the U.S. or European universities, not in Beijing or Shanghai. Popular culture, music, fashion and style do not appear to imitate Chinese attributes. Business practices, firm models and business culture are much closer to American and European styles than to Chinese. In addition, the Chinese bring their investments, financial packages, management, labor skills and people. In other words, the Chinese use the business location but fail to win over the hearts and minds of the locals, despite their efforts through social media to spread a strategic narrative to strengthen their presence, prestige and national style in Latin America.

Contrary to Chinese economic practices, the U.S. invests and employs local workers and shares in the political and popular culture of the region; the

Chinese lag lightyears behind in these aspects. In brief, China may be making headways in its economic activity and trade. However, they fail to deepen economic, political, cultural and business cultures in Latin America, Africa, and other regions in the Global South. The Chinese appear foreign to the locals. Thus, the U.S. should continue its engagement with Latin America. In the end, China's economic model depends primarily on maintaining a positive trade balance. It is export-oriented, the external sector is the center of its economic success.

On the other hand, the American economic model privileges domestic activity, technological developments, discoveries, inventions and developments.

In closing, it is difficult to see how strategy may or may not play a role on the part of the U.S. At the time of this interview, the U.S. is advancing an economic package and strategy to bring South, Central and North America closer together. The U.S. should not prioritize the world at the expense of neglecting, even benignly, the Western hemisphere. The U.S. has several geostrategic core objectives (militarily, politically and economically). Latin America and, more generally, the Western hemisphere is one, with Asia-Pacific, access to oil in the Middle East and Europe.

**Several Brazilian governments have sought to establish stable**

**and respectable relationships with both China and the United States. Nowadays, China is Brazil’s main trade partner and second investor after the United States. In turn, the U.S. has an immense political and cultural influence in the country. As the rivalry between the two intensifies, what long-term strategy would be more effective for Brazil to keep its political and economic integrity? Should Brazil take sides? Or should it create a heading strategy to avoid unnecessary risks? In other terms, how secondary powers like Brazil, located far from the epicenter of the competition, should behave when facing fearful odds of war between two great powers?**

**FEM:** Brazil is not another middle or secondary power. On the contrary, it is an essential international actor, particularly in Latin America and generally in the Western hemisphere. It shares the leadership of this hemisphere with the U.S. and Canada. Argentina and Mexico trail behind it. Thus, Brazil should maintain a clear set of core strategic objectives in the economic, political and military domains.

Further, Brazil’s grand strategy must involve not only its selfish, narrow national interests but, equally important, the economic competence and well-being of the region and its security and prosperity. Thus, Brazil’s potential unilateral gains by playing off the U.S. and

China for economic expediency and gains in the short- and long-run would be meaningless if the entire hemisphere becomes highly volatile and dangerous. Playing great powers off each other is the tactic of small actors like Cuba and the product of a narrow mentality. Brazil is none of this. Accordingly, it should act toward China’s economic inroads in the region within the mindset of a regional or hemispheric leader, not as a small, insignificant and opportunistic state actor.

Brazil’s grand strategy must equally include its national and hemispheric interests. In this sense, Brazil should behave like Canada and the U.S. It does not hurt Brazil to maintain excellent economic relations with China as long as they do not hurt its narrow national and broader interests as a hemispheric leader.

*It does not hurt Brazil to maintain excellent economic relations with China as long as they do not hurt its narrow national and broader interests as a hemispheric leader.*

Finally, if war comes to pass in the next two decades between the U.S. and China, Brazil must weigh in and accept its regional and hemispheric responsibilities. This behavior would not be new

to Brazil. It is historically consistent with its commitment to peace and security worldwide and in the hemisphere.

In the final analysis, Brazil must guard against the manipulation and abuse of its core national institutions. It must prevent any tendency toward per-

sonalistic and populist political leadership. Brazil must believe itself to be one of the hemispheric and regional leaders and not as an opportunistic, small actor under the shadow of the bigger global powers vying to dominate and lead the global order. ■

### To cite this work

Martín, Félix E. 2022. "The world is in a new phase of multipolar competition with strong overtones from the U.S.-China bilateral rivalry". Interview to CEBRI-Journal. *CEBRI-Journal* Year 1, Number 2 (Apr-Jun): 175-184. Text.

Interview granted through written medium on June 6, 2022

---

Copyright © 2022 CEBRI-Journal. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original article is properly cited.





Foto: Antônio Cruz/ABR

# MEMÓRIA

---

O legado de Antônio Augusto Cançado Trindade:  
as múltiplas facetas de um percurso voltado  
para a construção de um novo *jus gentium* ..... 186  
**Paula Wojcikiewicz Almeida**

# O legado de Antônio Augusto Cançado Trindade: as múltiplas facetas de um percurso voltado para a construção de um novo *jus gentium*

---

**Paula Wojcikiewicz Almeida**

**Resumo:** Em sua atuação profissional, Antônio Augusto Cançado Trindade aliava com perfeição teoria e prática em matéria de Direito Internacional. Este ensaio ilustra o brilhantismo da sua múltipla trajetória jurídico-humanista como consultor jurídico do Itamaraty, como acadêmico, bem como juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Internacional de Justiça. Que as novas gerações de juristas internacionalistas possam se inspirar em seu rico legado.

**Palavras-chave:** Antônio Augusto Cançado Trindade; Consultor Jurídico do Itamaraty; Corte Interamericana de Direitos Humanos; Corte Internacional de Justiça.

## **The legacy of Antônio Augusto Cançado Trindade: the multiple facets of a path aimed at building a new *jus gentium***

**Abstract:** In his professional practice, Antônio Augusto Cançado Trindade perfectly combined theory and practice in matters of International Law. This essay illustrates his brilliant and multiple legal-humanist trajectory as a legal advisor to the Itamaraty, as an academic, as well as a judge of the Inter-American Court of Human Rights and the International Court of Justice. May the new generations of internationalist jurists be inspired by his rich legacy.

**Keywords:** Antônio Augusto Cançado Trindade; Itamaraty Legal Adviser; Inter-American Court of Human Rights; International Court of Justice.

“The ICJ announces the passing of H.E. Judge Antônio Augusto Cançado Trindade on 29 May 2022 in Brazil”, assim dispunha a *press release* de 30 de maio emitida pela Corte Internacional de Justiça. Silêncio. Um vazio imenso.

Como preencher o vazio sentido por toda uma geração de juristas internacionalistas que tinha em Antônio Augusto Cançado Trindade um mestre, um guia e, sobretudo, um amigo crítico e sincero, fiel às suas próprias convicções? Estamos todos órfãos. Gerações de latino-americanos, incluindo nós, brasileiros. Órfãos de um jurista de peso perante o Itamaraty, órfãos de um acadêmico com veias de pesquisador em busca incessante pelo desenvolvimento do Direito Internacional, órfãos de um juiz cujas opiniões se destacavam pelo brilhantismo do raciocínio jurídico, acompanhado por um detalhamento minucioso dos conceitos empregados, sempre com o objetivo de assegurar o primado da justiça em detrimento da *raison d'État*.

Em sua atuação profissional, Antônio Augusto Cançado Trindade aliava com perfeição teoria e prática em matéria de Direito Internacional. O presente ensaio busca ilustrar, sem qualquer pretensão de exaustividade, as múltiplas facetas de seu rico percurso como consultor jurídico do Itamaraty (1), como acadêmico (2), bem como juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos (3) e da Corte Internacional de Justiça (4)<sup>1</sup>.

*Como preencher o vazio sentido por toda uma geração de juristas internacionalistas que tinha em Antônio Augusto Cançado Trindade um mestre, um guia e, sobretudo, um amigo crítico e sincero, fiel às suas próprias convicções?*

## COMO CONSULTOR JURÍDICO DO ITAMARATY

Cançado Trindade atuou como consultor jurídico do Ministério das Relações Exteriores de 1985 a 1990, tendo representado o país em diversas conferências

1. Gostaria de agradecer aos pesquisadores do Centro de Excelência Jean Monnet da FGV Direito Rio que atuaram na pesquisa e levantamento dos dados necessários à elaboração do presente ensaio: Gabriela Hühne Porto; Giulia Tavares Romay; Caio César Ovelheiro Menna Barreto; Vinícius Reis de Souza Paiva; Maria Eduarda da Costa Muniz; e Hannah de Gregório Leão.

**Paula Wojcikiewicz Almeida** é professora em Regime de Tempo Integral e membro do corpo permanente do Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito da Regulação da FGV Direito Rio. Professora Titular do FGV Centre of Excellence on EU-South America Global Governance, financiado pela Comissão Europeia. Doutora *summa cum laude* em Direito Internacional e Europeu pela *École de Droit de la Sorbonne - Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne*.

regionais e internacionais. O professor integrou, na qualidade de chefe, subchefe ou delegado, diversas delegações diplomáticas do Brasil em conferências internacionais (das Nações Unidas, da Organização dos Estados Americanos e outras, 1981-1994), destacando-se a Conferência de Viena no âmbito das Nações Unidas acerca do Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais (Medeiros 2004, 5).

Conforme destacado no prefácio redigido por Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros (Medeiros 2004, 4), consultor jurídico e organizador da série *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*, em especial do volume VIII (1985-1990), publicado pelo Senado Federal em 2004, o professor Cançado Trindade “foi um dos mais dinâmicos, produtivos e eficientes consultores com que o Itamaraty já contou”, tendo elaborado mais de duzentos pareceres circunstanciados. Destaca o consultor organizador da obra que Cançado Trindade exerceu o cargo em momento histórico importante para o Brasil, marcado pela redemocratização e pela constituinte de 1987-88.

Nesse âmbito, cabe destacar a contribuição do professor Cançado Trindade no sentido de trazer fundamentação à adesão brasileira aos pactos de proteção de direitos humanos adotados no âmbito universal, quais sejam, o Pacto de Direitos Cíveis e Políticos e o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, bem como aos tratados de proteção de direitos humanos no âmbito regional, como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José) de 1969<sup>2</sup>.

É de suma relevância todo o labor de Cançado Trindade na reedição da coleção *Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público* (de 1982 a 1988), originalmente publicada em 1984, 1986 e 1987, no âmbito do programa de implantação do Projeto de Publicações de Documentos Diplomáticos do Ministério das Relações Exteriores<sup>3</sup>. Para tanto, Cançado Trindade organizou e classificou, de forma sistemática, solitária, paciente e artesanal, a prática brasileira em matéria de Direito Internacional de acordo com áreas temáticas (Cançado Trindade 2012, 17).

## COMO ACADÊMICO DE DIREITO INTERNACIONAL

Cançado Trindade atuou como professor e palestrante em diversas universidades e instituições renomadas durante sua carreira, como a Academia de Direito Internacional de Haia (1987 e 2005). Desde 2004, integrou o *Curatorium* da Academia de Haia, representando a América Latina e, desde 1997, foi membro do

---

2. Parecer sobre *O Brasil e a Proteção Internacional dos Direitos Humanos: Fundamentos Jurídicos para o Reexame da Posição do Brasil*, de 16 de agosto de 1985 (Medeiros 2004, 57).

3. Decisão tomada pela FUNAG e apoiada pelo Instituto Rio Branco, tendo o convite sido efetuado a Cançado Trindade em 31 de maio de 1982.

Institut de Droit International. Foi professor titular da Universidade de Brasília e do Instituto Rio Branco, tendo lecionado em ambos de 1978 a 2009. Em 2010, foi agraciado com o título de Professor Emérito de Direito Internacional da Universidade de Brasília, além de ser Doutor *Honoris Causa* e Professor Honorário de diversas universidades na América Latina e Europa.

Escreveu cerca de 78 livros e 780 monografias, tendo contribuído com capítulos de livros e artigos em periódicos sobre Direito Internacional em distintos países e idiomas (CIJ 2022). Para ilustrar sua atuação como acadêmico, vale resgatar os escritos que constituíram o *Curso Geral de Direito Internacional Público*, ministrado entre julho e agosto de 2005, primeiro por um jurista brasileiro desde a fundação da Academia de Direito Internacional de Haia em 1923: *International Law for Humankind - Towards a New Jus Gentium*<sup>4</sup>. Em 2010, foi publicada, pela editora BRILL, a segunda edição revisada da obra<sup>5</sup>. A terceira edição revisada e atualizada, que dá conta dos mais recentes desafios para a consolidação do Direito Internacional, foi publicada em 2020, igualmente pela editora BRILL (Cançado Trindade 2020).

A obra possui extrema relevância no contexto dos escritos nacionais e internacionais sobre o tema, buscando ultrapassar a visão interestatal e voluntarista do Direito Internacional, predominante nos dias atuais (Cançado Trindade 2006, 21), para resgatar o primado da razão da humanidade sobre a razão de Estado, constante do pensamento dos pais fundadores dos séculos XVI e XVII, como F. de Vitoria (*Relecciones Teológicas* 1538-1539), F. Suárez (*De Legibus ac Deo Legislatore*, 1612), A. Gentili (*De Jure Belli*, 1598), H. Grotius (*De Jure Belli ac Pacis*, 1625), S. Pufendorf (*De Jure Naturae et Gentium*, 1672) e C. Wolff (*Jus Gentium Methodo Scientifica Pertractatum*, 1749), dentre outros (Association Internationale Vitoria-Suarez 1939, 169-170; Lauterpacht 1946; Guggenheim 1958, 21-25). A obra é composta por textos selecionados e atualizados por Cançado Trindade, redigidos no período de 1999 a 2005, que resultam de ensinamentos ministrados pelo autor ao longo das últimas três décadas. É, portanto, fruto de reflexões pessoais acumuladas durante toda uma vida dedicada à teoria e prática do Direito Internacional.

Cançado Trindade dirige-se, de forma positiva e confiante, às futuras gerações de juristas internacionalistas atentos às aspirações da comunidade internacional nos tempos atuais. Figura como *leitmotiv* da presente obra a constatação de que o Direito Internacional é um *corpus juris* orientado para atingir as necessidades e aspirações dos seres humanos e da humanidade de modo geral. O autor se preocupa em restau-

4. O texto original do Curso Geral de Direito Internacional ministrado por Cançado Trindade (2005a, 2005b) foi publicado no *Recueil des Cours* da Academia de Haia.

5. Ver a resenha (Almeida 2013), publicada integralmente na Revista Direito GV. A análise aqui presente resgata destaques e pontos relevantes trazidos pela autora do presente ensaio.

rar valores em um momento de evidente crise e negligência desses mesmos valores e confia, para tanto, no papel de um Direito Internacional universalista e humanizado, fiel ao pensamento dos pais fundadores da disciplina e às necessidades da comunidade internacional. Parte-se do pressuposto de que a dimensão puramente estatal do Direito Internacional afigura-se ultrapassada e que a personalidade jurídica internacional foi expandida para reconhecer como sujeitos não apenas as organizações internacionais, mas também os indivíduos.

A obra é composta de oito partes, que se encadeiam logicamente com vistas à construção de um novo *jus gentium*. Cançado Trindade inicia suas considerações em capítulo preliminar, no qual apresenta uma sólida análise acerca das bases necessárias para a compreensão do novo *Direito Internacional para a Humanidade*, traçando sua evolução histórica. A construção doutrinária valoriza e resgata o legado dos escritos dos pais fundadores do Direito Internacional nos séculos XVI e XVII, sobretudo F. de Vitoria, F. Suárez e H. Grotius, além de A. Gentili e S. Pufendorf, que sustentavam o ideal de uma *civitas maxima* regida pelo direito das gentes (Cançado Trindade 2006, 8-16). Em seguida, Cançado Trindade adentra na identificação das características básicas do novo *jus gentium*, capaz de atingir as necessidades e aspirações da humanidade, que marca o início do século XXI. O novo *jus gentium* é assim imbuído de uma dimensão temporal com o objetivo de adaptar-se progressivamente às necessidades e aspirações da humanidade.

A segunda parte da obra abarca as fundações do Direito Internacional, remetendo ao papel e à importância dos princípios básicos da disciplina, que formam o substrato da própria ordem jurídica. A terceira parte adentra na formação do Direito Internacional, reavaliando a teoria das fontes formais da disciplina para demonstrar seu caráter não exaustivo e sua insuficiência nos tempos atuais (Cançado Trindade 2002, 19-76; 2006, 30-96). Os sujeitos de Direito Internacional são abordados na quarta parte, que tem como objetivo demonstrar a existência de um processo de humanização do Direito Internacional, repercutindo na expansão da personalidade jurídica internacional. Na quinta parte, Cançado Trindade busca construir o Direito internacional para a Humanidade, o novo *jus gentium*, partindo de construções conceituais em curso que reafirmam seu caráter universal. O professor resgata, na sexta parte, considerações básicas de humanidade que fornecem ilustrações acerca da emergência de um novo *jus gentium*, em diversas áreas do Direito Internacional. A sétima parte avalia o estado atual e as perspectivas de solução pacífica de controvérsias, reiterando a necessidade de uma jurisdição compulsória (Cançado Trindade 2002, 749-789; 2006, 226-277). O autor sublinha o caráter positivo da multiplicidade de tribunais internacionais no Direito Internacional contemporâneo, o que indica uma expansão da jurisdição internacional, conjuntamente com

o processo de descentralização da ordem jurídica internacional para além da ótica puramente interestatal (Cançado Trindade 2000a; 2004).

Trata-se de uma obra indubitavelmente perene, fruto das reflexões pessoais de Cançado Trindade acumuladas nas últimas três décadas, como acadêmico e juiz internacional, que resgata e dá vida à consciência jurídica universal, construindo um novo *jus gentium* para a humanidade. Conclui sua obra atualíssima demonstrando um profundo sentimento de confiança na nova geração de juristas internacionalistas para a construção do novo *jus gentium* desse novo século. *International Law for Humankind - Towards a New Jus Gentium* constitui uma contribuição valiosíssima para o estudo do Direito Internacional. É de leitura obrigatória para uma geração de juristas internacionalistas guiada por valores, que é capaz de enxergar o ser humano para além das amarras da soberania estatal e de resgatar sua posição central enquanto sujeito de direito interno e internacional.

## COMO JUIZ DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Cançado Trindade atuou como juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH) de 1995 a 2008 e foi presidente da mesma Corte no período de 1999 a 2004. De um total de 148 julgamentos dos quais participou, emitiu, ao longo de sua trajetória enquanto juiz *ad hoc* (1991, 1993 e 1994) e juiz eleito (nos mandatos 1995-2000 e 2001-2006), 72 votos apartados nos casos contenciosos apreciados pela Corte, além de outros dois votos (concordantes), em opiniões consultivas (das cinco nas quais participou durante a sua permanência na Corte) sobre a condição jurídica e direitos humanos da criança (CtIDH 2002) e a sobre condição jurídica e direitos dos migrantes indocumentados (CtIDH 2003), solicitadas pela Comissão Interamericana e pelo Estado mexicano, respectivamente. Adicionalmente, participou da apreciação e expedição de diversas medidas provisórias.

No que tange aos casos contenciosos, nove de seus 72 votos apartados foram discordantes em relação à maioria da Corte<sup>6</sup>, em casos que versaram sobre os seguintes temas: detenção arbitrária por agentes estatais (*Gangaram Panday* [CtIDH 1994] e *Caballero Delgado y Santana* [CtIDH 1997a]); execução extrajudicial (em dois julgamentos relativos ao caso *El Amparo* [CtIDH 1996, 1997b] e no caso *Genie Lacayo* [CtIDH 1997c]); desaparecimento forçado (em ambos os julgamentos relativos ao caso *Hermanas Serrano Cruz* [CtIDH 2004a, 2005a]); direitos trabalhistas (*Trabajadores Cesados del Congreso* [CtIDH 2007]); e direitos de povos indígenas (*Comunidad Indígena Yakye Axa* [CtIDH 2005b]).

---

6. As sentenças estão disponíveis em [https://www.corteidh.or.cr/casos\\_sentencias.cfm](https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm).

Como juiz da CtIDH, Caçado Trindade propugnava o direito de acesso direto de indivíduos à jurisdição internacional<sup>7</sup>. Considerava que o reconhecimento de direitos substantivos aos indivíduos segundo a Convenção Americana deve estar associado ao reconhecimento de sua capacidade processual (Caçado Trindade 2013, 113-114) e à necessidade de prever a jurisdição obrigatória dos tribunais internacionais. Nesse sentido, propôs a revisão do Regulamento para prever o acesso direto dos indivíduos ao sistema interamericano<sup>8</sup>. Isso porque o reconhecimento da *legitimatío ad causam* dos indivíduos perante organismos internacionais responde a uma “necessidade da própria ordem jurídica internacional” (Caçado Trindade 2008, 29). Desse modo, teria o peticionário individual *locus standi in judicio* e *jus standi* em todas as etapas do processo perante a Corte (Caçado Trindade 2013, 113-114). O jurista salientou repetidamente a necessidade de prever o automatismo da jurisdição obrigatória da CtIDH por meio de aceitação incondicional por parte do Estado (CtIDH 1999a; CtIDH 1999b; CtIDH 2001), bem como a alteração do Artigo 62 da Convenção Americana (Caçado Trindade 2000b; 2013, 60).

*Como juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos, Caçado Trindade propugnava o direito de acesso direto de indivíduos à jurisdição internacional*

Ainda durante sua presidência, Caçado Trindade apontou lacunas no sistema de supervisão de execução das sentenças<sup>9</sup>, que motivaram a apresentação de diversos informes e propostas concretas defendendo o estabelecimento de um mecanismo permanente para a supervisão e execução do cumprimento de sentenças da Corte<sup>10</sup>. No que tange às medidas provisórias em matéria de Direitos Humanos, Caçado Trindade considerou que as medidas provisórias de proteção constituíam um instituto jurídico autônomo, com um regime jurídico próprio (CtIDH 2011).

7. Ver Votos nos casos: *Castillo Páez y Loayza Tamayo versus Peru*; *Castillo Petruzzi y Otros versus Peru*; *Blake versus Guatemala*; *Bámaca Velásquez versus Guatemala*; *“Ninos de la Calle” (Villagrán Morales y Otros) versus Guatemala*; *Cinco Pensionistas versus Peru*; *Hermanos Gómez Paquiyauri versus Peru*; *Instituto de Rehabilitación del Menor versus Paraguay*; *Yátama versus Nicaragua*; *Ximenes Lopes versus Brasil*; *Masacre de Pueblo Bello versus Colombia*; *López Alvarez versus Honduras*; *Comunidad Indígena Sawhoyamaya versus Paraguay*; *Baldeón García versus Peru*; *Masacres de Ituango versus Colombia*; *Goiburi y Otros versus Paraguay*; *Trabajadores Cesados del Congreso versus Peru*; *Mery Naranjo y Otros versus Colombia*; *García Prieto y Otras versus El Salvador*; *Penitenciaria de Araraquara versus Brasil*; y *Opinión Consultiva n. 17 sobre la Condición Jurídica y Derechos del Niño*.

8. Posteriormente à ativação do Quarto Regulamento da CtIDH, que entrou em vigor a partir de 01 de junho de 2001, Caçado Trindade preparou a base para um Projeto de Protocolo à Convenção Americana para reforçar seu mecanismo de proteção, apresentado à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos em 2002 e ainda pendente de avaliação. Entre as propostas que recomendou, estão emendas aos artigos 50(2), 51(1), 59, 65, 68, 75 e 77 da CADH, assim como emenda ao artigo 62, que tornaria a jurisdição da CtIDH obrigatória a todos os Estados Partes após ratificação da Convenção, sem admissão de restrições e sem a necessidade de manifestação adicional de consentimento. Para mais detalhes, vide Trindade (2013, 118-127).

9. Como resultado dessas lacunas, Caçado Trindade pontua que o Estado demandado nos casos *Hilarie, Benjamin y Constantine versus Trinidad y Tobago* (2001-2002) não enviou à CtIDH nenhuma informação acerca do cumprimento da sentença.

10. Caçado Trindade relata que informou à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, em 2000, o descumprimento de sentença por parte do Estado peruano no regime de Fujimori.



No campo material, Cançado Trindade sustentava a existência de crimes contra direitos humanos cometidos por Estados, que configuram responsabilidade agravada do Estado perpetrador. Para o jurista, a existência de crimes de Estado é ainda mais clara em casos de massacres (CtIDH 2004b, 2005c, 2006a) e produz efeitos nas reparações das vítimas ou de suas famílias, como reparações exemplares e danos punitivos. Nos casos *Masacre de Mapiripán vs. Colombia* (CtIDH 2005c) e *Masacre de Plan Sánchez vs. Guatemala* (CtIDH 2004b), Cançado Trindade afirmou a coexistência e a complementaridade entre a responsabilidade internacional agravada do Estado e a responsabilidade penal internacional do indivíduo.

Ainda, durante toda a sua atuação na CtIDH, Cançado Trindade propugnava o reconhecimento das normas *jus cogens*, a ampliação gradual de seu conteúdo e das correspondentes obrigações *erga omnes* de proteção com base na Convenção Americana<sup>11</sup>, dando destaque às dimensões horizontal e vertical dessas obrigações (Cançado Trindade 2013, 131-132). Para o magistrado, a primeira etapa da evolução jurisdicional do instituto consistiu na afirmação da proibição absoluta da tortura em qualquer circunstância (CtIDH 2004c), como norma *jus cogens*, seguida pela proibição do tratamento cruel, desumano e degradante (CtIDH 2005d). Em seguida, a Corte ampliou novamente o conteúdo material do instituto abarcando o princípio básico da igualdade e da não discriminação (CtIDH 2003) e o direito de acesso à justiça (CtIDH 2006b, 2006c)<sup>12</sup>. Enquanto juiz da CtIDH, empenhou-se ativamente na construção conceitual e jurisprudencial das obrigações *erga omnes* de proteção e tecia críticas à doutrina jurídica contemporânea por não tratar adequadamente da dimensão vertical das obrigações *erga omnes*.

Cançado Trindade afirmava a importância do diálogo judicial internacional horizontal, seja ele direto ou indireto (Slaughter 1994, 103; Koh 1994). Nessa linha, em seus pronunciamentos perante a CtIDH, o jurista trazia à baila, frequentemente, julgados da Corte Internacional de Justiça (CIJ) com o objetivo de permitir fertilização cruzada, fornecendo inspiração para a solução de problemas jurídicos e,

*No campo material, Cançado Trindade sustentava a existência de crimes contra direitos humanos cometidos por Estados, que configuram responsabilidade agravada do Estado perpetrador.*

11. Ver votos concorrentes nos casos: *Comunidad de Paz de San José de Apartadó vs Colombia*; *Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó vs Colombia*; *Pueblo Indígena Kankuamo vs Colombia*; *Pueblo Indígena de Sarayaku vs Ecuador*; *Cárcel de Urso Branco vs Brasil*; *Penitenciarias de Mendoza vs Argentina*; ver também *Voto Razonado no caso Blake vs Guatemala*.

12. Ver também votos fundamentados apresentados por ocasião do julgamento do caso *Goiburú y otros Vs. Paraguay*, do caso *Almonacid Arellano Vs. Chile*, e do caso *La Cantuta Vs. Perú*.

igualmente, para reforçar a persuasão, autoridade ou legitimidade das decisões (Slaughter 1994, 117-119). Tal prática já era frequente nos julgados majoritários da CtIDH (Miller 2002, 489; Mac-Gregor 2017, 90): até outubro de 2018, a CtIDH fez referências à jurisprudência da CIJ em 146 acórdãos majoritários envolvendo tanto questões processuais, quanto substantivas (Almeida & Porto 2021). Individualmente, o diálogo judicial indireto com a CIJ se fez presente em 94 opiniões de juízes até 2018 (Almeida & Porto 2021; Burgorgue-Larsen & Céspedes 2013, 191-192), tendo sido Cançado Trindade o juiz mais ativo em matéria de *cross-fertilization*. De fato, de 1995 a 2006, o juiz fez 56 referências à jurisprudência da CIJ: 42 em opiniões separadas, 12 em opiniões concorrentes e 2 em opiniões dissidentes (Almeida & Porto 2021).

## COMO JUIZ DA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA

Em novembro de 2008, Cançado Trindade foi o quinto brasileiro eleito para integrar o corpo de juízes da Corte Internacional de Justiça (CIJ), tendo sido precedido por Francisco Rezek (1996-2006), José Sette Câmara (1979-1988), Levi Fernandes Carneiro (1951-1955) e José Philadelpho de Barros e Azevedo (1946-1951). Cançado Trindade foi eleito pelas Nações Unidas com inédita e histórica votação: foram 163 votos na Assembleia Geral e 14 dos 15 votos no Conselho de Segurança. Em 2017, foi reeleito para um novo mandato de nove anos, que teve início em fevereiro do ano seguinte.

Em seus 13 anos como juiz da CIJ, Cançado Trindade participou do julgamento de 33 casos, além de outros seis casos que ainda estão pendentes de julgamento em junho de 2022, mas em que já foram proferidas decisões indicando medidas provisionais ou a respeito de objeções preliminares. Do total de 39 casos, Cançado Trindade participou de 51 decisões, sendo 11 decisões sobre indicação de medidas provisionais, 14 decisões sobre jurisdição e admissibilidade das demandas, 21 julgamentos de mérito e duas decisões sobre reparações, além de três opiniões consultivas. Dessas 51 decisões, o juiz acompanhou a maioria da Corte em 42, tendo, todavia, apensado opiniões em separado (*separate opinions*) em 26 oportunidades. Nas outras nove circunstâncias, Cançado Trindade votou de maneira contrária à maioria dos membros da Corte, apresentando votos divergentes (*dissenting opinions*) em oito dessas situações.

Durante sua atuação como juiz da CIJ, Cançado Trindade demonstrou preocupação com a importância da função judicial internacional e o papel das cortes internacionais, sobretudo da Corte Internacional de Justiça, no desenvolvimento progressivo do Direito Internacional e na realização da justiça. Em seu

voto divergente no caso *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (CIJ 2011a, 70), Cançado Trindade criticou a concepção voluntarista que fundamenta as regras de exercício da jurisdição de cortes internacionais. Naquela oportunidade, afirmou que “já é hora de se superar definitivamente a lamentável falta de automatismo na jurisdição internacional” (CIJ 2011b, 258), defendendo, em seguida, a necessidade de se estabelecer uma jurisdição compulsória como um imperativo de realização da justiça no nível internacional (CIJ 2011b, 263).

Em suas opiniões em separado e votos divergentes, Cançado Trindade (CIJ 2013, 133) insistia na centralidade do ser humano como destinatário final de todas as normas jurídicas: “Estados foram concebidos, e gradualmente tomaram forma, com o objetivo de cuidar dos seres humanos sob suas respectivas jurisdições e para lutar por um bem comum. Estados têm finalidades humanas.” Assim como nos casos *Jurisdictional Immunities of the State* e *Ahmadou Sadio Diallo*, a preocupação com o ser humano também é visível em seu voto divergente no caso *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, no qual ressalta que o princípio da humanidade permeia todo o *corpus juris* da proteção do ser humano, adquirindo abordagem *people-oriented* e *victim-oriented* (CIJ 2015, 226-227). Na mesma linha, Cançado Trindade identifica a proliferação de casos envolvendo direitos humanos em sua opinião em separado no caso *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (CIJ 2018, 439-440), dentre outros casos<sup>13</sup>.

*Durante sua atuação como juiz da Corte Internacional de Justiça, Cançado Trindade demonstrou preocupação com a importância da função judicial internacional e o papel das cortes internacionais, sobretudo da Corte Internacional de Justiça, no desenvolvimento progressivo do Direito Internacional e na realização da justiça.*

Em diversas oportunidades, Cançado Trindade expressou duras críticas à postura muitas vezes formalista adotada majoritariamente pela Corte, que, em determinadas circunstâncias, deixou de analisar o mérito das demandas apresentadas

13. A centralidade do ser humano também se fez presente em opiniões em separado de Cançado Trindade em temas que envolviam direitos de povos, grupos ou coletividades, como nos casos *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*; *Frontier Dispute*; e *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965*.

(muitas vezes em casos envolvendo interesses da comunidade internacional) com base em entraves processuais (Almeida 2016). Em seu voto divergente no caso *Jurisdictional Immunities of the State* (CIJ 2012b, 99), Cançado Trindade (CIJ 2012a, 285) afirmou que o “processo jurídico não é um fim em si mesmo, mas um meio para a realização da justiça.” O juiz divergiu da maioria da Corte por entender que as atrocidades cometidas pelo regime nazista constituíam *delicta imperii*, ou seja, crimes internacionais cometidos em violação de normas imperativas, contra os quais não seria possível invocar imunidade (Almeida 2016, 530). Afirmou, ainda, que “manter a imunidade do Estado em tais casos de extrema gravidade representaria uma caricatura ou um erro judiciário, da perspectiva não só das vítimas (e seus familiares), mas também de todo o meio social envolvido” (CIJ 2012a, 256).

Os controversos casos envolvendo as Ilhas Marshall (CIJ 2016a, 833; 2016b, 255, 2016c, 552) também ilustram bem a crítica ao entrave procedimental. Cançado Trindade (CIJ 2016e, 617) demonstrou sua insatisfação com a decisão da maioria, afirmando, logo em sua introdução: “Eu me distancio o máximo possível da posição da maioria da Corte a fim de manter-me em paz com minha consciência.” Em seu voto, criticou fortemente a decisão da Corte de não julgar um tema de extrema relevância para toda a humanidade com base em questões meramente processuais, concluindo que “um mundo com arsenais nucleares, como o nosso, é fadado a destruir seu passado, ameaça perigosamente o presente e não tem qualquer futuro”, o que acaba por tornar vulnerável a comunidade internacional (CIJ 2016e, 732).

Em suas opiniões, Cançado Trindade citou a jurisprudência da CtIDH em diversas ocasiões. Até outubro de 2018, o então juiz havia feito 18 referências à jurisprudência da CtIDH (Almeida 2019), sendo considerado o juiz mais ativista em matéria de fertilização cruzada se comparado aos demais<sup>14</sup>. Esse cenário encontra suas bases na atuação prévia de Cançado Trindade na CtIDH (1995 – 2008) (Higgins 2007, 746; Crook 2004, 7; Neuman 2011, 102; Voeten 2010, 549, 567-568). Na CIJ, as referências de Cançado Trindade à CtIDH abrangeram questões processuais e materiais, incluindo acesso à justiça; medidas provisórias; evidência e ônus da prova; interpretação de tratados de direitos humanos; alcance material do *jus cogens*; e reparações.

## CONCLUSÃO

O presente ensaio buscou ilustrar o brilhantismo da trajetória jurídico-humanista do professor Antônio Augusto Cançado Trindade em suas múltiplas facetas, como um acadêmico e prático em Direito Internacional. As teses que permearam

---

14. O juiz *ad hoc* Kreka e o juiz Higgins apresentaram apenas duas referências a casos da Corte IDH.

sua extensa produção acadêmica refletiram-se, igualmente, em sua atuação como juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Internacional de Justiça. Acreditava que a função jurisdicional era guiada, sobretudo, pelo ideal de realização da justiça (CIJ 2012a, 3 par. 2) e que não seria possível julgar casos envolvendo violações graves dos direitos humanos e do Direito Internacional humanitário sem atentar para os valores humanos fundamentais, já que o direito e a ética são indissociáveis, contrariamente aos postulados da doutrina positivista (CIJ 2012a, 82 par. 289). Isso porque um tribunal internacional não pode permanecer indiferente ao sofrimento humano, privilegiando a *raison d'État* e denegando justiça aos indivíduos sob sua jurisdição (CIJ 2012a, 84 par. 299). Que as novas gerações de juristas internacionalistas possam se inspirar em seu rico legado. ▬

---

## Referências Bibliográficas

---

Almeida, Paula Wojcikiewicz. 2013. Resenha da obra *International law for humankind: towards a new jus gentium*, de Antônio A. Cançado Trindade. *Revista Direito GV* 9 (1): 379-390. <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/20940/19663>.

Almeida, Paula Wojcikiewicz. 2016. "Imunidades jurisdicionais do Estado perante a Corte Internacional de Justiça: uma análise a partir do caso Alemanha vs. Itália". *Revista Direito GV* 12, (2): 516-541. <https://doi.org/10.1590/2317-6172201621>.

Almeida, Paula Wojcikiewicz. 2019. "The Asymmetric Judicial Dialogue between the ICJ and the IACtHR: an Empirical Analysis". *Journal of International Dispute Settlement* 11 (1): 1-19. <https://doi.org/10.1093/jnlids/idz015>.

Almeida, Paula Wojcikiewicz & Gabriela Hühne Porto. 2021. "O Impacto da Jurisprudência da Corte Internacional de Justiça em Cortes de Direitos Humanos: Diálogo Judicial ou Monólogo com a Corte Interamericana de Direitos Humanos?" *Revista Direitos Fundamentais & Democracia* (UniBrasil) 26 (2): 146-168. <https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v26i22154>.

Association Internationale Vitoria-Suarez. 1939. *Vitoria et Suarez – Contribution des Theologiens au Droit International Moderne*. Paris: A. Pedone. <http://www.worldcat.org/oclc/1248045464>.

Burgorgue-Larsen, Laurence & Nicolás Montoya Céspedes. 2013. "El diálogo judicial entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Europea de Derechos Humanos". In *Manual:*

*Protección Multinivel de Derechos Humanos*, organizado por George Rodrigo Bandeira Galindo, René Urueña & Aida Torres Pérez, 187-210. Barcelona: Red de Derechos Humanos y Educación Superior.

Cançado Trindade, Antônio Augusto. 2000a. "La Perspective Transatlantique: La Contribution de l'Ouvre des Cours Internationales des Droits de l'Homme au Développement du Droit Public International". *La Convention Européenne des Droits de l'Homme à 50 ans – Bulletin d'Information sur les Droits de l'Homme* 50 (Número Especial): 8-9. Strasbourg: Conseil de l'Europe.

Cançado Trindade, Antônio Augusto. 2000b. "La Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme au Seuil du XXIème siècle". *Actualité et Droit International* 24: 7-8. <http://www.ridi.org/adi/200002a1.htm>.

Cançado Trindade, Antônio Augusto. 2002. *O Direito Internacional em um Mundo em Transformação*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar.

Cançado Trindade, Antônio Augusto. 2004. "The Merits of Coordination of International Courts on Human Rights", *2 Journal of International Criminal Justice* 2 (2): 309-312. <https://doi.org/10.1093/jicj/2.2.309>.

Cançado Trindade, Antônio Augusto. 2005a. "International Law for Humankind: Towards a New Jus Gentium - General Course on Public International Law - Part I". *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye* 316.

Cançado Trindade, Antônio Augusto. 2005b. "International Law for Humankind: Towards a New Jus Gentium - General Course on Public International Law - Part II". *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye* 317.

Cançado Trindade, Antônio Augusto. 2006. *A Humanização do Direito Internacional*. Belo Horizonte: Ed. Del Rey.

Cançado Trindade, Antônio Augusto. 2008. *Evolution du Droit International au Droit des Gens: L'accès des Individus à la Justice Internationale, le regard d'un juge*. Paris: Pedone

Cançado Trindade, Antônio Augusto. 2012. *Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público: Período 1899-1918*. 2ª ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

[https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-468-repertorio\\_da\\_pratica\\_brasileira\\_do\\_direito\\_internacional\\_publico\\_periodo\\_1899\\_1918](https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-468-repertorio_da_pratica_brasileira_do_direito_internacional_publico_periodo_1899_1918).

Cançado Trindade, Antônio Augusto. 2013. *El Ejercicio de la Función Judicial Internacional: Memorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Belo Horizonte: Del Rey.

Cançado Trindade, Antônio Augusto. 2020. "International Law for Humankind." *The Hague Academy of International Law Monographs* Volume 10. Leiden: Brill. <https://doi.org/10.1163/9789004425217>

CIJ. 2022. Press Release, No. 2022/19. *International Court of Justice*, 30 de maio de 2022. <https://www.icj-cij.org/public/files/press-releases/0/000-20220530-PRE-01-00-EN.pdf>.

Crook, John R. 2004. "The International Court of Justice and Human Rights." *Northwestern Journal of International Human Rights* 1 (1): 1-8. <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/njihr/vol1/iss1/2>.

Guggenheim, Paul. 1958. "Contribution a l'Histoire des Sources du Droit des Gens (Volume 94)". *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*. [http://dx.doi.org/10.1163/1875-8096\\_ppIrdc\\_A9789028613126\\_01](http://dx.doi.org/10.1163/1875-8096_ppIrdc_A9789028613126_01).

Higgins, Rosalyn. 2007. "Human Rights in the International Court of Justice." *Leiden Journal of International Law* 20 (4): 745-51. <https://doi.org/10.1017/S0922156507004414>.

Koh, Harold Hongju. 2004. "International Law as Part of Our Law." *American Journal of International Law* 98 (1): 43-57. <https://doi.org/10.2307/3139255>.

Lauterpacht, Hersch. 1946. "The Grotian tradition in International Law". *British Yearbook of International Law* 23: 1-53.

Mac-Gregor, Eduardo Ferrer. 2017. "What Do We Mean When We Talk about Judicial Dialogue: Reflections of a Judge of the Inter-American Court of Human Rights". *Harvard Human Rights Journal* 30: 89-127.

Medeiros, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.). 2004. *Pareceres dos consultores jurídicos do Itamaraty: 1990-2000*. Vol. VIII. Brasília: Senado

Federal, Conselho Editorial. <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1044>.

Miller, Nathan. 2002. "An International Jurisprudence? The Operation of Precedent Across International Tribunals". *Leiden Journal of International Law* 15 (3): 483–526. <https://doi.org/10.1017/S0922156502000249>.

Neuman, Gerald L. 2011. "The External Reception of Inter-American Human Rights Law". *Revue Québécoise de Droit International* (Special Edition): 99-125. Hors-série, septembre. CanLIIDocs 383. <https://canlii.ca/t/sj7t>.

Slaughter, Anne-Marie. 1995. "A Typology of Transjudicial Communication". *University of Richmond Law Review* 29 (1): 99-137. <https://scholarship.richmond.edu/lawreview/vol29/iss1/6>.

Voeten, Erik. 2010. "Borrowing and Nonborrowing among International Courts." *The Journal of Legal Studies* 39 (2): 547–76. <https://doi.org/10.1086/652460>.

### **Corte Interamericana de Direitos Humanos**

CtIDH. 1994. Caso Gangaram Panday Vs. Surinam (Sentença).

CtIDH. 1996. Caso El Amparo Vs. Venezuela (Sentença).

CtIDH. 1997a. Caso Caballero Delgado y Santana Vs. Colombia (Sentença).

CtIDH. 1997b. Caso El Amparo Vs. Venezuela (Interpretação de sentença).

CtIDH. 1997c. Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua (Solicitação de revisão).

CtIDH. 1999a. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú (Competência).

CtIDH. 1999b. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú (Competência).

CtIDH. 2001. Caso Hilaire Vs. Trinidad y Tobago (Exceções Preliminares).

CtIDH. 2002. Opinión Consultiva OC-17/2002 (Comisión Interamericana de Derechos Humanos).

CtIDH. 2003. Opinión Consultiva OC-18/03 (Estados Unidos Mexicanos). Condición Jurídica e Derechos dos Migrantes Indocumentados de 17 de setembro de 2003. Série A Nº 18.

CtIDH. 2004a. Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador (Exceções preliminares).

CtIDH. 2004b. Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala (Sentença).

CtIDH. 2004c. Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú (Sentença).

CtIDH. 2005a. Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador (Sentença).

CtIDH. 2005b. Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (Sentença).

CtIDH. 2005c. Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia (Sentença).

CtIDH. 2005d. Caso Caesar Vs. Trinidad y Tobago (Sentença).

CtIDH. 2006a. Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia (Sentença).

CtIDH. 2006b. Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay. (Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Fondo, Reparaciones y Costas).

CtIDH. 2006c. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia (Sentença).

CtIDH. 2007. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú (Interpretação de sentença).

CtIDH. 2011. Caso Familia Barrios Vs. Venezuela. (Sentencia de 24 de noviembre de 2011. Serie C No. 237. Fondo, Reparaciones y Costas).

### **Corte Internacional de Justiça**

CIJ. 2011a. *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)* (Preliminary Objections, Judgment of 1 April). ICJ Rep.

CIJ. 2011b. *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*

(Preliminary Objections, Diss. Op. of Judge Cançado Trindade). ICJ Rep.

CIJ. 2012a. *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece Intervening)* (Diss. Op. of Judge Cançado Trindade). ICJ Rep. CIJ. 2012b. *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece Intervening)* (Judgment of 3 February). ICJ Rep.

CIJ. 2013. *Frontier Dispute (Burkina Faso/Niger)* (Judgment of 16 April, Sep. Op. of Judge Cançado Trindade). ICJ Rep.

CIJ. 2015. *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia)* (Judgment of 3 February). ICJ Rep.

CIJ. 2016a. *Obligations concerning Negotiations relating to Cessation of the Nuclear Arms Race and to Nuclear Disarmament (Marshall Islands v. United Kingdom)* (Preliminary Objections, Judgment of 5 October). ICJ Rep.

CIJ. 2016b. *Obligations concerning Negotiations relating to Cessation of the Nuclear Arms Race and to Nuclear Disarmament (Marshall Islands v. India)* (Jurisdiction and Admissibility, Judgment of 5 October). ICJ Rep.

CIJ. 2016c. *Obligations concerning Negotiations relating to Cessation of the Nuclear Arms Race and to Nuclear Disarmament (Marshall Islands v. United Kingdom)* (Preliminary Objections, Judgment of 5 October). ICJ Rep.

CIJ. 2016d. *Obligations concerning Negotiations relating to Cessation of the Nuclear Arms Race and to Nuclear Disarmament (Marshall Islands v. India)* (Jurisdiction and Admissibility, Judgment of 5 October). ICJ Rep.

CIJ. 2016e. *Obligations concerning Negotiations relating to Cessation of the Nuclear Arms Race and to Nuclear Disarmament (Marshall Islands v. Pakistan)* (Jurisdiction and Admissibility, Diss. Op. of Judge Cançado Trindade). ICJ Rep.

CIJ. 2018. *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates)* (Provisional Measures, Sep. Op. of Judge Cançado Trindade). ICJ Rep.

### Como citar

Almeida, Paula Wojcikiewicz. 2022. "O legado de Antônio Augusto Cançado Trindade: as múltiplas facetas de um percurso voltado para a construção de um novo *jus gentium*". *CEBRI-Revista* Ano 1, Número 2 (Abr-Jun): 186-200.

Recebido: 10 de junho de 2022

Aceito para publicação: 13 de junho de 2022

---

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado.





**CEBRI** REVISTA  
CENTRO BRASILEIRO  
DE RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS

**CEBRI.ORG/  
REVISTA**