



ISSN: 2178-8839

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH



The title 'CONJUNTURA AUSTRAL' is centered and features a decorative graphic. It consists of several overlapping, wavy lines in shades of purple, blue, and green that sweep across the text. To the right of the text, there is a cluster of small, stylized star or asterisk symbols.

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH

ISSN 2178-8839

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH

Foco e Escopo

A *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* recebe contribuições em fluxo contínuo, na forma de Análises de Conjuntura, Artigos de Pesquisa e Resenhas Bibliográficas, escritos em português, inglês ou espanhol. Ela publica trimestralmente produções originais cuja temática se situe na grande área das Relações Internacionais, com ênfase em temas pertinentes aos países do Sul Global, tendo como área geográfica de abrangência as relações internacionais da África, Ásia e América Latina, na perspectiva dos grandes temas das Relações Internacionais, especialmente as agendas de segurança, diplomacia e desenvolvimento.

Nesse sentido, submissões que não sejam centradas em fenômenos internacionais ou transfronteiriços, definidos como pertencentes à agenda de estudos internacionais, são consideradas como fora do escopo da publicação.

Objetivo

O objetivo principal da *Conjuntura Austral* é publicar as mais recentes, inovadoras e relevantes contribuições no campo das Relações Internacionais, tendo como público alvo pesquisadores, especialistas, pós-graduandos e graduandos da área de Relações Internacionais. A *Conjuntura Austral* mantém um padrão de alta qualidade e os critérios primordiais para avaliar contribuições são a relevância e a qualidade científica dos trabalhos.

A *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* ressalta que as opiniões expressas nos artigos são de responsabilidade de seus(suas) respectivos(as) autores(as).

Nossa História

A *Conjuntura Austral* foi criada em 2010, fruto de um ambicioso projeto de divulgar o conhecimento científico produzido pelo e sobre os países em desenvolvimento, que refletia não apenas a consolidação e a força da área de Relações Internacionais, mas também a realidade de transformação vivenciada pelas relações internacionais no período.

Ao completar cinco anos, a Revista passou por uma renovação, adotando uma nova identidade visual e um novo subtítulo, *Journal of the Global South*, reafirmando sua vocação para a divulgação de pesquisas sobre Ásia, África e América Latina – sem, contudo, afastar-se do diálogo com o Norte, pois é impossível pensar o Sul Global sem pensar o próprio Global. O símbolo do Cruzeiro do Sul, assim, permaneceu como sua marca referência, significativa para os navegadores austrais desde a época dos descobrimentos da era moderna.

Ao longo de seus dez anos de existência, a *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* publicou mais de 320 artigos de cerca de 370 autores diferentes, contando para isso com a colaboração voluntária de mais de 450 pareceristas. Nesse período, a revista foi acessada por mais de 100.000 pessoas diferentes, em mais de 130 países.

Focus and Scope

Conjuntura Austral: Journal of the Global South receives contributions in a continuous flow, in the form of Scenario Analysis pieces, Research Articles, and Book Reviews, written in Portuguese, English or Spanish. It issues original scientific works whose theme falls within the broad area of International Relations, with an emphasis on topics relevant to the countries of the Global South. With Africa, Asia, and Latin America as the geographical area of coverage, its main focus is on the major themes of international relations, especially issues of security, diplomacy, and development.

Contributions that are not centered on international or cross-border phenomena, defined as belonging to the international studies agenda, are considered outside the scope of the publication.

Objective

The main objective of *Conjuntura Austral* is to publish the most recent, innovative, and relevant contributions in the field of International Relations. Its target audience is composed of researchers, specialists, graduate students, and undergraduate students in the field of International Relations. *Conjuntura Austral* maintains a high-quality standard whereby the relevance and scientific quality of the submissions are the primary criteria for evaluating contributions.

Conjuntura Austral: Journal of the Global South emphasizes that the opinions expressed in the articles are the sole responsibility of their respective authors.

Our History

Conjuntura Austral was created in 2010, as the result of an ambitious project to disseminate scientific knowledge produced by and about developing countries. It reflected not only the consolidation and strength of the International Relations area but also the reality of transformation experienced by international relations during this period.

On its fifth birthday, the Journal underwent a renovation, adopting a new visual identity and a new subtitle, *Journal of the Global South*. The Journal, therefore, reaffirmed its vocation for the dissemination of research on Asia, Africa, and Latin America – without, however, abandoning the dialogue with the North, since it is impossible to think of the Global South without thinking of the Global North. The Southern Cross constellation thus remained our reference symbol, extremely relevant to the southern sailors since the time of the discoveries in the modern era.

Throughout this decade, *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* has published more than 320 articles by around 370 authors, with the voluntary collaboration of more than 450 reviewers. During this period, the journal articles were read by more than 100,000 different people, in more than 130 countries.

Enfoque y alcance

Conjuntura Austral: Journal of the Global South recibe contribuciones en un flujo continuo, en forma de Análisis de Coyuntura, Artículos de Investigación y Reseñas Bibliográficas, escritos en portugués, inglés o español. Publica producciones originales cuya temática se encuentre dentro del campo amplio de las Relaciones Internacionales, con énfasis en temas relevantes para los países del Sur Global, teniendo como área geográfica de cobertura a África, Asia y América Latina, en la perspectiva de los principales temas de las relaciones internacionales, especialmente las agendas de seguridad, diplomacia y desarrollo.

En este sentido, los artículos remitidos que no se centren en fenómenos internacionales o transfronterizos, definidos estos como parte de la agenda de los estudios internacionales, se consideran fuera del alcance de la publicación.

Objetivo

El objetivo principal de *Conjuntura Austral* es publicar las contribuciones más recientes, innovadoras y relevantes en el campo de las Relaciones Internacionales, teniendo como público objetivo a investigadores(as), especialistas y estudiantes de posgrado en el área de las Relaciones Internacionales. *Conjuntura Austral* mantiene un alto estándar de calidad, siendo la relevancia y la calidad científica de los artículos los criterios principales para evaluar las contribuciones.

Conjuntura Austral: Journal of the Global South enfatiza que las opiniones expresadas en los artículos son responsabilidad de sus respectivos(as) autores(as).

Nuestra Historia

Conjuntura Austral se creó en 2010, el resultado de un ambicioso proyecto para divulgar el conocimiento científico producido por y sobre los países en desarrollo, reflejando no solo la consolidación y la fuerza del campo de las Relaciones Internacionales, sino la realidad de la transformación experimentada por las relaciones internacionales en aquel periodo.

Tras cinco años de existencia, la Revista pasó por un proceso de renovación, adoptando una nueva identidad visual y un nuevo subtítulo, *Journal of the Global South*, reafirmando su vocación por la divulgación de investigaciones sobre Asia, África y América Latina – sin dejar, no obstante, de dialogar con el Norte, dado que es imposible pensar el Sur Global sin pensar en el Global mismo. El símbolo de la Cruz del Sur, por lo tanto, se ha mantenido como su marca de referencia, importante para los navegantes del sur desde la época de los descubrimientos de la era moderna.

A lo largo de sus diez años de existencia, *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* publicó más de 320 artículos de unos 370 autores(as) diferentes y contó con la colaboración voluntaria de más de 450 revisores. Durante este período, la revista fue leída por más de 100.000 personas diferentes, en más de 130 países.

Equipe Editorial

Editor-chefe

André Luiz Reis da Silva *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Editor Adjunto

Guilherme Ziebell de Oliveira *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Editores Assistentes

Mateus Webber Matos *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Vinícius Henrique Mallmann *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Editores de Revisão

José Oviedo Pérez *Ohio State University, Estados Unidos da América*

Raquel de Holleben, *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Yuri Bravo Coutinho, *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Assistente Editorial

Beatriz de Castro Ferreira *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Comitê Editorial

André Moreira Cunha *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Camilo Lopez Burian *Universidad de la República, Uruguai*

Chris Landsberg *University of Johannesburg, África do Sul*

Eduardo Ernesto Filippi *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Jing Cheng *Hubei University, China*

Paulo Wache *Universidade Joaquim Chissano, Moçambique*

Veronica Korber Gonçalves *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Contato:

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Ciências Econômicas
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais
Av. João Pessoa, 52 sala 33A - 3º andar - CEP 90040-000 - Centro - Porto Alegre/RS - Brasil
Tel: +55 51 3308-3150 | Fax: +55 51 3308-3963
Email: conjunturaaustral@ufrgs.br

Conselho Editorial

Aaron Schneider *Denver University, Estados Unidos da América*

Alejandro Simonoff *Universidad Nacional de La Plata, Argentina*

Alfredo Dombe *Instituto Superior de Relações Internacionais Venâncio de Moura, Moçambique*

Amado Luiz Cervo *Universidade de Brasília, Brasil*

Ana Flávia Barros Platiau *Universidade de Brasília, Brasil*

Anabela Busso *Universidad Nacional de Rosario, Argentina*

Anselmo Otávio *Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil*

Carlos Arturi *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Danny Zahreddine *Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil*

Deisy Ventura *Universidade de São Paulo, Brasil*

Deltlef Nolte *GIGA Hamburg, Alemanha*

Elodie Brum *Colégio de México, México*

Fabian Scholze Domingues *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Fabício Chagas Bastos *University of Melbourne, Austrália*

Germán Soprano *CONICET / Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Nacional de La Plata, Argentina*

Gilberto Aranda Bustamante *Universidad de Chile, Chile*

Gladys Lechini *Universidad Nacional de Rosario, Argentina*

Guilherme Casarões *Fundação Getúlio Vargas, Brasil*

Joseph Marques *Webster University Geneva, Suíça*

Lilia Ilikova *Kazan Federal University of Russia, Russia*

Marco Cepik *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Marcos Costa Lima *Universidade Federal de Pernambuco, Brasil*

Mohammad Jahirul Hoque *Shahjalal University of Science and Technology, Bangladesh*

Naif Bezwan *Mardin Artuklu University, Turquia*

Samuel Pinheiro Guimarães *Ministério das Relações Exteriores, Brasil*

Samuel Soares *Universidade Estadual Paulista, Brasil*

Sean W. Burges *Australian National Centre for Latin American Studies, Austrália*

Shiguenoli Miyamoto *Universidade Estadual de Campinas, Brasil*

Vijay Prashad *Tricontinental: Institute for Social Research, Índia*

Yetzy Urimar Villarroel *Universidad Simón Bolívar, Venezuela*

Zaad Mahmood *Presidency University Kolkata, Índia*

Apoio:



Os artigos publicados na Revista Conjuntura Austral estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços:

Bases de dados:

- EBSCO Host
- Bibliografía Latinoamericana (BIBLAT)
- Citas Latinoamericanas em Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE)
- Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)
- Sumários de Revistas Brasileiras
- EuroPub
- Scilit
- PKP Index
- Scientific Indexing Services
- Academia.edu
- Open Academic Journals Index (OAJI)

Diretórios/Repositórios:

- Google Scholar
- Directory of Open Access Journals (DOAJ)
- Directory of Open Access Scholarly Resources (ROAD)
- Latindex
- Ulrichs Web
- Journal Table of Contents
- Bielefeld Academic Search Engine (BASE)
- IFindr
- Timbó FOCO
- Land Portal
- Sherpa/Romeo
- Diadorim
- Journals for Free (J4F)
- OpenAire
- AuraAmelica
- Columbia University Libraries
- Semantic Scholar

Portais:

- GIGA Information Centre
- European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIH plus)
- LatinREV
- Portal de Periódicos CAPES
- Mirabel
- SmartCat
- Revistas de livre acesso (LivRe)
- Portal de Periódicos Científico UFRGS
- Oasis/IBICT
- Core

Índices:

- Information Matrix for the Analysis of Journals (MIAR)
- Index Copernicus
- Advanced Sciences Index
- Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC)
- CiteFactor

Divulgadores:

- WorldCat
- Crossref

Volume. 15, Número. 70 (abr./jun. 2024)

ARTIGOS

- Marine Spatial Planning: spaces of protection and conservation, sovereignty and development p. 7
Alexandre Rocha Violante e Eurico de Lima Figueiredo
- A entrada do Brasil como membro permanente no Conselho de Segurança da ONU: uma análise segundo a teoria dos jogos p.22
Brena Paula Magno Fernandez, Graciela De Conti Pagliari e Rodrigo Rodolfo Pizzolatti
- Inserção chinesa no Sistema Financeiro Internacional: assertividade e resposta às sanções do Ocidente p. 39
Marcelo Pereira Fernandes e Matheus Pedro de Carvalho
- La ampliación de BRICS en el marco de un orden internacional de alineamientos complejos: un análisis de las motivaciones de sus miembros plenos y de los estados aspirantes al ingreso p. 50
Clarisa Giaccaglia

RESENHAS

- O que fazer com “O livro do clima”? p. 69
Victor de Matos Nascimento
- Itaipu na política externa brasileira dos governos Lula-Lugo: embates e desafios p. 72
Tomaz Espósito Neto
- Normas de Submissão/Submission Standards p. 75**

Marine Spatial Planning: spaces of protection and conservation, sovereignty and development

Planejamento Espacial Marinho: espaços de proteção e conservação, soberania e desenvolvimento

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.135592>

Alexandre Rocha Violante

Universidade Federal Fluminense/Escola de Guerra Naval, Niterói, Brasil

alexandreviolante@id.uff.br  

Eurico de Lima Figueiredo

Universidade Federal Fluminense, Niterói, Brasil

euricofigueiredo@id.uff.br  

Abstract

The research question is whether Marine Spatial Planning is a tool, a methodology, a political process, or a combination of the three. Thus, this paper provides an understanding of Marine Spatial Planning: its origins, historical analysis, development, implications, and agendas, both globally and in Brazil. Concepts like politics, economics, law, the environment, geography, and strategy employed in ocean studies, which are always changing and being talked about in terms of how they work together and clash, are used as theoretical references. The research methodology employs an extensive bibliographical review of primary and secondary sources while prioritizing qualitative analytic methods. Conclusions are drawn about the international maritime community's understanding of Marine Spatial Planning, specifically its role in enhancing ocean governance and restructuring state marine territories, as well as the intricate connections between these aspects. In Brazil, despite the relative priority of political power in the last decade, given Brazil's international commitments, Marine Spatial Planning is still in its early stages, with not much expressed in effective domestic actions.

Keywords: Marine Spatial Planning; Protection and conservation; Sovereignty; Sustainable development.

Resumo

A questão da pesquisa é se o Planejamento Espacial Marinho é uma ferramenta, uma metodologia, um processo político, ou uma combinação de todos esses elementos. A partir daí, o artigo busca fornecer uma compreensão do Planejamento Espacial Marinho: suas origens, análise histórica, desenvolvimento, implicações e agendas, tanto a nível global como no Brasil. Conceitos afetos ao estudo dos oceanos, como política, economia, direito, meio ambiente, geografia e estratégia, que se encontram em constantes mudanças e discussões sobre suas interações, são usados como referenciais teóricos. A metodologia de pesquisa emprega uma extensa revisão bibliográfica de fontes primárias e secundárias, priorizando métodos analíticos qualitativos. Por fim, são apresentadas conclusões sobre a compreensão da comunidade marítima internacional em relação ao Planejamento do Espaço Marinho, especificamente quanto ao seu papel no reforço da governança dos oceanos e na reestruturação dos territórios marinhos estatais, bem como nas complexas inter-relações entre estes aspectos. No Brasil, apesar da prioridade relativa do poder político na última década, tendo em vista os compromissos internacionais assumidos, o Planejamento Espacial Marinho ainda se encontra em estágio embrionário, o que se traduz na pouca efetividade das ações empreendidas.

Palavras-chave: Planejamento Espacial Marinho; Proteção e conservação; Soberania; Desenvolvimento sustentável.

Received: 16 September 2023

Accepted: 23 April 2024

Conflicts of interest: The authors did not report potential conflicts of interest



Introduction

Is Marine Space Planning (MSP) a methodology, a policy, or a strategy? This is the question driving the investigation in this scientific study. The primary objective of this study is to comprehend the concept of MSP, its utility, and its significance in safeguarding, conserving, utilizing, and enhancing marine, coastal, and oceanic spaces, regardless of their national jurisdiction, while considering their intersections with borders and boundaries within an inclusive maritime governance framework.

Marine space encompasses the diversity and interdisciplinarity of the life sciences, as well as the humanities. Understanding the borders and limits of marine regions requires a broad understanding of Political Science, which includes, in the strictest sense, Strategic Studies and International relations. Poor global maritime governance and limited maritime public policy reflect the lack of a more in-depth discussion on maritime sovereignty, which is inextricably linked to the security and defense of natural resources.

Because politics is the epistemological core of Strategic Studies, this area is concerned with problematizing political, economic (capital accumulation), and social reality through defense and security, which includes analyses of strong correlations between states at the international level and the formulation of state policies aimed at protecting national interests (FIGUEIREDO, 2015).

Thus, politics, economics, strategy, and human geography all play a role in marine space management projects that are part of state sovereignty. It seeks to achieve the objectives related to the conservation and protection, use, defense, and sustainable development of the state marine spaces, as is the essence of the MSP in all of its areas of action: maritime transport, renewable energies, marine conservation and protection, mineral extraction, fishing, aquaculture, and oil and gas exploration, in addition to defense.

To implement this paradigm of integration between sovereignty and development by national institutions, a shift in viewpoint is required in the State's multisectoral cooperation and integration process. The decentralization of ocean and space studies is inextricably connected to this stimulation.

The logic of power extends to the capitalist production logic in geographical space in these interrelationships, with the expansion of capital itself as its starting point in these new places of development. According to Santos (1996) and Harvey (1992, 2004, 2005), space-time compression breaks through boundaries in an increasingly accelerated time, where the space dispute is a competitive advantage for the manufacturing system. The sea, according to this concept, is space and has been a source of progress, survival, and power for people and nations, while faster technical evolution, which enhances the possibilities of using ocean resources, corresponds to time.

When countries began to view the sea, its bed, and subsoil not only as a means of transportation or a source of food but also as wealth generators and of considerable strategic importance, the geopolitical agenda, the economic significance, natural resources policy, and the strategic direction of power began to influence national and international relations, causing repercussions at all levels of the economy (MARRONI; ASMUS, 2013). So, the conflicting part of geopolitics comes from the uneven distribution of resources, with plenty in some areas and not enough in others, while countries need to use them for their own economic gain.

Till (2021) argues that the greatest global military threats to national areas can originate from the sea, driven by the depletion of natural resources and hostile players' accidental or deliberate involvement in disputes.

The MSP presents itself around the globe as a valuable tool for managing marine areas, whether they are state-owned or for human use, regardless of the prospects for collaboration and conflict, the latter of which may present opportunities for sustainable development. And it cannot be different in Brazil.

Methodology for conceptual reinterpretation in the context of Marine Spatial Planning (MSP)

The present article employs a methodological framework that transcends superficial analysis, acknowledging the inherent intricacy of our research subject. We aim to surpass conventional limitations and thoroughly explore the comprehension of MSP, taking into account its intersection with critical issues of conservation, protection, defense, and sovereignty. In order to accomplish this objective, we integrate theoretical frameworks, empirical data, and interdisciplinary dialogue, meticulously investigating the interactions and fundamental mechanisms involved. Our ultimate goal is to propose a new paradigm for comprehending MSP — one that is vital for the sustainable future of our oceans, marine territories, and, ultimately, our planet.

Consequently, through qualitative analyses and a comprehensive bibliographic review, this paper seeks to address these issues in three sections. The first responds to the proposed question, the second presents current global discussions on the establishment of the MSP, and the third provides an overview of the discussions about Brazil's MSP and its cross-border character with South Atlantic neighbors in a region that presents unique challenges and opportunities due to its geographic characteristics, existing spatial uses, and governance arrangements. Further exploration of Brazil's MSP in this context would shed light on how it aligns with neighboring countries' approaches and contributes to sustainable development in the region.

Ultimately, the global development of this tool, political process, and plan underscores the criticality of understanding the organizational space of the oceans and seas, particularly in light of the immense marine biodiversity essential to the planet's survival. The interaction between state sovereignties and ocean governance leads to the creation of instruments that regulate these spaces and serve the interests of the entire international maritime community. These instruments are based on less asymmetrical relations, seeking a geopolitical balance between coastal states and the major players of the global system.

Only a few complete MSPs exist in the world. The political process in Brazil is premature and heavily dependent on bureaucratic centralization for more effective results.

What is MSP? What is it for? How to do it?

Vivero (2021, p. 2) claims that there are various coexisting perspectives on the subject matter at present. From a geopolitical perspective, the configuration and development of a state's territorial boundaries have a significant impact on the formulation of Marine Spatial Planning. So, the Marine Spatial Planning can be seen as a unique way for each state to deal with maritime conflicts within the framework of their own political-economic organization models, using administrative or political resources that are already in place. Each MSP is its own world, responding to specific needs and demands. The uncertainty surrounding MSP stems from a lack of a broad enough perspective to answer this question.

It is possible to say that MSP corresponds to a political process for organizing or reorganizing the sea as an important space for conservation, use, sovereignty, and development, and that it is still in the stage of national and international reference. MSP does not have a legal framework. The United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) stands in for the legitimacy of this construction.

MSP organizes coastal and oceanic marine spaces, human-ecosystem interactions, maritime transport, renewable energy, marine conservation and protection, mining, aquaculture, oil and gas exploration, military-naval defense (sovereignty), and a variety of other political, social, and economic issues.

There are numerous opportunities for interaction in the aforementioned areas. Such a collaborative and integrative process, which moves MSP forward, derives from an understanding of the space in which we live, protect, and use it as an element of marine use management in its most diverse sectors (EHLER *et al.*, 2019).

These authors allocate spaces in a way that minimizes conflicts between activities and nature, or, when possible, maximizes compatibility between sectors. One important part of this idea is that MSP is at the cutting edge of many fields

of knowledge, such as biological, geological, and physical, when it comes to studying the physical conditions of marine ecosystems. It is also at the forefront of data science when it comes to organizing the data that is collected and the research that is done, all the way through to Strategic Studies and achieving national goals. It all happens because of its comprehensive nature in understanding the various relationships that living beings share in an interconnected and reciprocal manner with their environment.

A Great Barrier Reef Marine Park in northeastern Australia has been using this management approach to nature conservation for over 40 years. We can also mention other initiatives from the late nineteenth century in Canada and Australia. In 2011, both the Special Areas Management Plan for the Rhode Island Ocean (SAMP) and the general regulations requiring all EU Member States to prepare maritime space plans (Directive 2014/89/EU) received approval (MARRONI *et al.*, 2019).

The Integrated Maritime Policy, which proposes the international security of European states despite their inherent biases, includes Marine Spatial Planning as part of its larger initiative. This policy was born out of the demands of various organizations for the conservation, use, and, most importantly, legitimacy of marine spaces (following UNCLOS). MSP, with an international emphasis on the defense of national states, represents one of the most recent actions in the realm of maritime policy (MARRONI *et al.*, 2019).

The European Union's (EU) Integrated Maritime Policy (IMP) began in 2007 with the publication of the Blue Paper, which made public the recognition of marine and coastal maritime spaces as essential to the well-being, prosperity, and integration of political communities. Such advantages stem from the MSP's implementation in the face of globalization and climate change, which includes policies such as: (1) blue growth; (2) knowledge and data on the marine environment; (3) marine spatial planning; (4) integrated marine surveillance; and (5) marine basin strategies (BEIRÃO *et al.*, 2018).

This policy incorporates the international security of European states into all of its biases, including the issue of these states' adjacent maritime spaces. According to Ehler (2016), the Blue Growth Strategy aims to develop five sectors with high economic growth, job creation, and innovation potential: (1) coastal and maritime transport and tourism; (2) fisheries and aquaculture; (3) offshore wind energy; (4) marine biotechnology; and (5) seabed mining.

More recently, the world's oceans and seas have used this tool and methodology for a variety of purposes, some of which are even in their infancy. Three categories define its goals: conservation, economy, and sovereignty. Not by chance, the same aspects of the blue Amazon concept's consolidation occurred in Brazil. Thus, the rationalization of marine space aims to strike a balance between the protection of this ecosystem and social, economic, and, dare we say, defense objectives.

The so-called BRIC countries (Brazil, Russia, India, and China) were some of the first states to formulate new maritime policies, although they did not develop planning instruments at the same time (VIVERO *et al.*, 2009, 2010). The initiatives conducted by UNESCO-IOC MSPglobal (2014) are primarily responsible for demonstrating the significance that marine spatial planning has attained at the global level.

Vivero (2021) emphasizes the geographical point of view where the MSP faces uncertainty and indecision, with various perspectives on its purposes coexisting. As a result, multisectoral marine spatial planning serves as a facilitator for the integrated management of areas of interest and the various actors involved in achieving such planning. Therefore, it is important to understand that this process is still in the construction stage of national and international maturity (MARRONI *et al.* 2019).

There are still a few cases where Marine Spatial Planning has made considerable progress. In the words of Vivero (2021, p. 8, our translation):

I do not think South America is so outdated. Except for some northern European countries, most countries are in their preliminary stages. Some initiatives, called Marine Spatial Planning, are usually traditional instruments. [...] One way of promoting marine spatial planning actions is by promoting public policies that define strategic objectives that are innovative but realistic and feasible.

The MSP Manual, a 20-year collaboration between the Intergovernmental Oceanographic Commission and the Human and Biosphere Programme (PHB), provides a step-by-step approach to doing it, from authority establishment to continuous implementation and evaluation. The guide aims to collaborate for the technical, institutional, and sustainable management of the marine ecosystem while respecting the unique characteristics of each space and place. The following are the ten steps proposed by the guide (UNESCO-MSPGlobal, 2030):

1. Identification of necessity and determination of authority.
2. Obtaining appropriate economic financing
3. Organizing the process through pre-planning.
4. Organization of stakeholder participation.
5. Definition and analysis of existing conditions.
6. Definition and analysis of future conditions.
7. Development and approval of the space management plan.
8. Implementation and implementation of the space management plan.
9. Monitoring and evaluation of results.
10. Adaptation of the marine space management process.

The planning cycle of MSP is an adaptive and continuous process that aims to clarify authority for each stage of it. It involves pre-planning, defining, and analyzing existing and future conditions, the plan itself, financial consequences, and implementation actions. Indicators defined in each sector and phase conduct post-plan monitoring and evaluation, ensuring clarity in decision-making and the smooth functioning of the marine space management system.

Guides and manuals are important but not dependent on sovereign states' political processes. Global integration is necessary, taking into account the specific contexts of each nation's sectors. Adaptations to the IOC/UNESCO Manual are important and should consider the unique characteristics of each nation and the efforts of the experts involved.

Brief discussions on Marine Spatial Planning in the world

Maritime policy and Marine Spatial planning have become increasingly important in recent years, focusing on the defense of national states on the periphery of the world system. European models are consolidating to address cross-border issues, fostering cooperation and opportunities. However, conflicts of interest are inevitable, requiring collective understanding in dispute resolution. This consolidation of European models highlights the need for understanding and addressing cross-border issues among various actors and interests.

The analysis of land-sea interactions is a new method that aims to help both the MSP and territorial planning processes by finding the key elements that link the land and marine parts, connecting both space efforts, and working together to understand the threats and risks that come from these interactions (OTGCA, 2021). This is essential given the variety of living and non-living resources that require preservation, protection, and sustainable use.

The Brazilian "Blue Amazon" requires the development of an MSP to protect and conserve living and non-living resources in various activities. This system, spanning geographical, coastal, and oceanic areas, aims for sustainable socio-economic development and conservation. The MSP should consider spatial conflicts and opportunities for consensus among the actors and sectors involved. We may employ management measures, but environmental-related activities may require more restrictive solutions.

The establishment of general, restricted, or strategic monitoring areas, as well as the advancement of specific solutions, such as multiple uses, are viable options for resolving interactions between various sectors in a large marine space area.

Moreover, MSP links the geopolitical aspect to the importance of military-naval defense against current and future threats. The UNCLOS standardization of jurisdictional expansion and nationalization of maritime space in the 1960s, 1970s, and 1980s has led to a decline in international law, strengthening unilateral positions and eroding multilateral sanctions. This has resulted in an increase in global maritime spaces under national jurisdiction and a retrograde of maritime areas beyond this height.

Vivero (2021) predicts a 50% equilibrium between terrestrial and marine spaces, indicating a significant geopolitical shift and a new territorial order. The political shift that these data reveal – states have evolved into maritime states, with marine space serving as their primary territory – is one of the factors contributing to the rapid spread of marine spatial planning in recent years. The development of MSP aligns with the expansion of state maritime domains and the necessity to broaden territorial control tools beyond multilateral jurisdiction. States are now integrating or incorporating the fundamental elements of maritime governance, which were primarily of an international nature, into their unilateral decisions.

More broadly, comprehensive marine use management seeks to achieve a rational and sustainable development of these spaces, thereby contributing to the achievement of national objectives both internally and externally. An ecosystem approach realizes this assumption in the planning and management of marine development and activities. The protection of ecological processes and natural heritage, as well as the recovery and restoration of important components of marine ecosystems, should be compatible with political, social, and strategic benefits to the highest degree possible.

Santos (2000, 2003) highlights the negative impacts of globalization, including climate change, pollution, and resource waste. To sustain growth and development, it is crucial to use these spaces responsibly, involving political and social responsibility. We can achieve this through the acquisition of wide-spectrum marine data, conservation of resources and heritage, integrated maritime surveillance, and the MSP itself.

Technological advancements have led to the exclusion of peripheral countries from global development and inclusion. With coastal populations reaching three billion, growth in the next decade will directly impact the environment and economy, including coastal and maritime transport, tourism, fishing, aquaculture, offshore wind energy, marine biotechnology, and seabed mining.

Worldwide cooperative and integrative structures are crucial, but one must consider how much the so-called global community, with the acceleration of space-time (technology) for all, would enable the realization of the dream of a single world. It is known that, at the hands of a few in the global market, these peculiarities forged over the centuries have not achieved their purpose (SANTOS, 2000). Thereby, the construction of the concept of sustainable governance of the oceans goes from local to regional and global (not the opposite) into a more symmetrical globalization and governance.

The blue economy is expanding throughout the world's maritime spaces and borders, but its success depends on enhanced sustainability or better resource management. Monitoring access to maritime routes, constantly hampered by illegal behavior such as rising levels of piracy, drug trafficking, arms trafficking, and other transnational maritime crimes, is of clear interest.

The 2017-established UNESCO Marine Spatial Planning Programme mentions attempts to make territorial or maritime claims outside of the UNCLOS framework through intimidation, coercion, or force, which can have an impact on both the regional stability of coastal states and the global economy. This document demonstrates how awareness of illegal activities in the maritime domain is a critical factor for rational rule-based governance.

But how can we improve maritime governance? Vivero (2021) adds that common interests must come first. The instruments and institutions emerge from there. According to the author, a large number of states have acquired large marine territories but are having difficulty claiming these large spaces due to the complexities that exist.

The governance of the oceans made considerable progress in 2015, following the adoption of a document titled "Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development" by 193 United Nations General Assembly Member States (DOUVRE; EHLE, 2009). Decree No. 8.892 authorized the establishment of the National Commission for the Sustainable Development Goals (CNODS) in Brazil in October 2016. The primary objective of this commission is to facilitate the integration, promotion, and transparency of the implementation process of Agenda 2030. 32 representatives from civil society and government, including both primary and alternate members, comprise CNODS.

In support of SDG 14 (conservation and sustainable use of oceans, seas, and marine resources for sustainable development), the 2017 United Nations Conference on the Oceans made a commitment to implement the MSP in order to ensure sovereignty, shared and sustained use of the marine environment, and legal certainty for investors.

Global governance can help envision effective solutions to potential territorial, maritime, political-social, cultural, and other external conflicts. Therefore, the UNCLOS has been an extremely significant step in the organization of coastal states with respect to global ocean management. The Rio+20 conference highlighted the fragmentation of ocean governance and the use of sectoral and geographical boundaries to overlook the interconnectedness and scope of ocean-related issues (MACEDO *et al.*, 2021).

There are also some gaps in the conventions relating to the sea, including aspects of marine management. The emergence of concepts such as the blue economy, the sea economy, and blue growth is evidence of the development of the MSP on a global scale. Vivero (2021, p. 8, our translation) understands that there are many initiatives in the world but few that are effective: "We are calling MSP many actions that, traditionally, do not have that aim". First, the author argues, we must update maritime public policy to reflect the changed status of the oceans as a result of the developments in maritime norms and geopolitical dynamics over the past few decades. Most advanced nations link their MSP with the marine wind power industry, which has been instrumental to their progress.

Europe has adopted these principles, discussed at the Rio+20 conference, by promoting basic initiatives for blue growth, sustainable development, the blue economy, the green economy, participation, and the importance of knowledge, science, technology, and innovation (STI). Portugal has developed a sea policy based on five pillars: blue growth, growth data, MSP, integrated maritime space surveillance in the context of ensuring activity safety, and a basin strategy (AL-MODOVAR, 2014). The Portuguese example has inserted into the blue economy a perspective of job creation, opportunities for international trade expansion, and the development of STI through the process known as Marine Spatial Planning.

While certain regional and supranational spheres emphasize the cross-border dimension of the MSP, the pilot projects presented thus far, even within the European Union with its advanced supranational structure, demonstrate the difficulty of moving forward in a more multilateral direction. "In conclusion, marine governance is moving from an international and multilateral scope to a national scope, strengthening maritime nationalism" (VIVERO, 2021, p. 7, our translation).

In this vein, Castelo (2021) points out the prospect of MSP administering and ordering the use of this common good, considered "humanity's property" – the prospect of exploitation of the living and non-living natural resources that permeate the sea and its water column beyond the authorities of the states, i.e., the "Area." Advocates advocated various positions, ranging from property privatization to exploitation rights. The UNCLOS establishes exclusive exploitation rights for coastal countries, which is a long-standing policy. However, in the "Area," this is still an open and unresolved issue.

Of course, the sciences are constantly changing, and the connections between diverse sources of knowledge are always shifting and developing, especially when we take into account the full scope of political, economic, legal, social,

and environmental factors. The scarcity and limited nature of the available resources necessitate the most effective use of technical and political analysis.

Marine Spatial Planning encompasses intricate planning processes that necessitate the consideration of various dimensions, including economic, geopolitical, geological, biological, legal, and political-strategic aspects. Within the realm of political and strategic considerations, it is crucial to recognize the interconnectedness of numerous public policies across sectors associated with the marine domain. This includes addressing matters related to STI as well as defense and security concerns.

In this context, a coastal-ocean setting lacks value unless it integrates with technology. On its continental shelves and EEZ, the ocean contains vast quantities of mineral reserves and energy resources, and it functions as a privileged route for national and international communication and supply. The greatest obstacle is bringing together international and national perspectives.

Marine Spatial Planning in Brazil

The appreciation of the sea in all its aspects—social, economic, and political-strategic—leads to a perception problem. The creation of Brazil's "Blue Amazon" concept is an attempt to bring the value of the sea to the typical Brazilian, both individually and collectively. Argentina's "Blue Pampa" concept is like that of other countries.

Because we are optical beings with limited perception, overcoming this issue will necessitate the consolidation of a maritime consciousness through basic, fundamental, and advanced education for the general population. We share information to enhance our understanding of the sea, its limits, borders, riches, and dimensions, as planning is impossible without a comprehensive understanding.

In Brazil, the integrated management of marine spaces includes a number of public policies that affect the sea. The National Maritime Policy (PMN), the National Policy for Marine Resources (PNRM), the National Policy of Science, Technology, and Innovations (PNCTI), and the National Defense Policy (PND) are some of the policies that all ministries involved in this process use as frameworks for their actions.

Brazil, for example, is one of the countries with the largest responsibility for its marine space, which implies both an advantage and an opportunity. However, it is a significant international obligation to maintain these maritime spaces, borders, and boundaries within their jurisdiction through costly administrative instruments to regulate this new territory.

We must point out that Brazil is one of the few states in the world to have an expressive government policy of environmental protection, always prioritizing respect for all international conventions of an environmental character.

Following the Stockholm Conference in 1972, Brazil was one of the first countries in the world to establish a Special Secretariat of the Environment (in 1973), which became an expressive milestone in the country's institutional history for the environment. On September 12, 1974, decree no. 74.577 established the Interministerial Commission on the Resources of the Sea (CIRM), aiming to coordinate topics leading to a national policy for Brazil's coastal zone (MARRONI; ASMUS, 2005).

The Brazilian Navy Commander, as a Maritime Authority, serves as the CIRM Coordinator (art. 3, decree no. 6.979, 2009). He is in charge of the necessary and convenient institutional structures for managing public policy, which include many stakeholders as well as sectoral programs and plans.

It shows how important it is to set up the Secretariat of the Interministerial Commission for the Resources of the Sea (SECIRM) as a fundamental organization for the elaboration and evaluation of a continuous cycle of an MSP with Brazilian identity, responsible, along with other government and civil society agents, for the direction of studies for the creation of a public policy aimed at the sea called the National Policy for the Resources of the Sea (PNRM) (MACEDO *et al.*, 2021).

The National Policy for Resources of the Sea is to guide the development of activities aimed at the effective use, exploitation, and exploitation of the Territorial Sea, the Exclusive Economic Zone (EEZ), and the Continental Shelf in accordance with national interests in a rational and sustainable way for the socio-economic development of Brazil, creating jobs and income, and helping to bring people together. The CIRM coordinates the implementation of the PNRM.

The Sectoral Plan for the Resources of the Sea (PSRM), which is part of the PNRM, is valid for more than one year. Its goals are to know and evaluate the potential of the sea, as well as to monitor the living and non-living resources and oceanographic and climatological phenomena of marine spaces under national authority and of national interest, with the goal of management, sustainable use of these resources, and fair and equitable distribution of them. In collaboration with the SECIRM, the CIRM develops the PSRM.

The National Policy for the Resources of the Sea (PNRM), which integrates marine space planning in Brazil, has undergone historical and evolutionary changes through successive PSRMs, involving various sea actors such as companies, researchers, ministries, and others. It is currently in its tenth version, with continuous verification. The MSP aims to modernize its political aspects by establishing more integrated maritime policy priorities. The MSP gradually incorporated new principles that had not existed previously. The involvement of the institutions that develop, implement, and monitor Brazilian sea policy is an example of its evolution (MARRONI, 2013).

The first seven versions of the PSRM focused on generating knowledge about the marine environment and the sustainable use of its riches, emphasizing its socioeconomic dimension. People described the VIII Sectoral Plan for Sea Resources (2012–2015) as an improvement over the VII PSRM. Its main directive expresses the Brazilian government's concern for the South Atlantic Ocean and coastal zone (BRASIL, 2012). Brazil views these geographical spaces as strategic environments for national development, incorporating them into the National Policy for Sea Resources through studies from the VIII PSRM (MARRONI *et al.*, 2019).

The purpose of the IX PSRM (2016–2019) was to promote shared use of the marine environment through the appropriate use of existing resources and installed capacity, as well as to defend Brazil's political-strategic interests in the sea at the national and international levels, with the goal of expanding the Brazilian presence in national, international, and oceanic islands (BRASIL, 2016).

Among the different goals planned for the X PSRM (2020–2023), one can point out, in line with the VIII and IX (in particular), a higher priority for the development and implementation of the MSP by the Brazilian State. This is because of Brazil's commitment in Agenda 2030 to help reach Sustainable Development Goal No. 14 (Life in Water).

Several acts link the MSP to achieving the X PSRM's objectives, programs, initiatives, and activities. To accomplish such responsibilities, such public policies must be wide and inclusive of society, allowing Brazil to chart a more direct path to full utilization of the sea and practical realization of its potential.

The United Nations declared the years 2021–2030 the "International Decade of Oceanography for Sustainable Development" in December 2017. This program aims to broaden worldwide scientific cooperation in order to enhance ocean conservation and the management of coastal natural resources. Brazil established the National Committee for the Oceans, uniting international organizations, government leaders, civil society, and academia. The goal was to create a plan with clear criteria for where we want and expect to be in ten years in terms of ocean conservation, which involves, primarily, the development and implementation of the National Marine Spatial Planning (UN, 2017).

This process heavily relies on SECIRM, which oversees and manages a working group on MSP comprising various ministries and serves as a hub for the interaction of various Brazilian sectoral policies. Brazil does not yet have a Marine Spatial Planning procedure that coordinates with other marine sectoral policies. Despite the Brazilian Navy's best efforts, the sea is not yet a state policy, and the activities targeted at building Brazil as a nation with a maritime vocation and regional projection of the South Atlantic are still relatively dispersed. This is due to a lack of funding but also, and more importantly, to a lack of priorities and an appreciation for the significance of oceanic areas.

The current shortcomings in public management highlight opportunities for problem-solving, promoting economic growth, and sustainable development. This necessitates governmental institutional arrangements to guide stakeholders from various sectors in forming and articulating their interests in implementing public policies.

The country is still unable to quantify the actual economic contribution of the sea's resources to the generation of income, employment, and social well-being in a scenario of choice in the face of limited and scarce budgetary resources (MARRONI *et al.*, 2016; GANDRA *et al.*, 2018). It also stands out by advocating for a state that is both modern and active, one that serves not only as a funder of development (though it is still the main one) but also as a mediator of innovative actions in the administration of public resources (MATIAS-PEREIRA, 2010; REZENDE, 2015).

In recent years, MSP has gained national and international relevance and projection through its inclusion in the Oceans, Coastal Zone, and Antarctic Programme, the Multiannual Plan (PPA), for the period 2016–2019 and, subsequently, for the PPA (2020–2023), through the establishment of the goal of promoting the shared use of the marine environment.

In response to the needs of the blue economy, this institutional launch of the PPA 2020–2023 aims to advance scientific and technological knowledge, biodiversity conservation, sustainable resource use, effective management of marine areas, and national interests in the oceans and the Arctic. As a result, it becomes necessary to identify, discuss, and comprehend the following key factors that affect the marine ecosystem: (1) vulnerability to extreme events, sea-level rise, and warming seawater; (2) susceptibility to research ensuring Brazil's presence in the Antarctic and a say in the continent's future; (3) insufficient knowledge and its application; (4) lack of a marine mindset and strategic vision; (5) inadequate integration of programs and projects; (6) inadequate organization of marine and coastal space potentials; and (7) lack of the necessary resources. To start fixing these problems, the PPA's organizations and entities want to finish at least 80% of the planned actions between 2020 and 2023, as stated in the Sectoral Plan for the Resources of the Sea (PSRM), the National Coastal Management Plan (PNGC), the Science, Technology, and Innovation Plans (PACTI-Antarctica and Amazonia), and the Plan for Levantament of the Brazilian Continental Shelf (LEPLAC) (SOUZA; VIOLANTE, 2021).

Having stated so, it is recognized that there is a favorable environment for the institutionalization of MSP in the government agenda, beginning with the VIII, IX, and X PSRM and the PPA (2016–2019) and, more especially, in the PPA (2020–2023). In Brazil, the MSP can be considered a model of Public Governance Policy, and a protagonist in the process of institutionalization and cooperation among the marine sectors.

A significant Brazilian Navy action in the MSP was its inclusion as one of the 11 actions of the X Sectoral Plan for Sea Resources (X PSRM), approved by decree no. 10.544, on November 16, 2020, and in force between 2020 and 2023 (BRASIL, 2021). An executive committee working under the Navy's coordination conducts the MSP action in the SECIRM sphere of influence. Furthermore, the MSP Executive Committee (CE-PEM) was established, which dictated the requirements and steps for its deployment in the country through regional pilot projects, beginning with the South region due to the vastness of the "Blue Amazon". This choice sought to optimize the resources invested, considering the political power's difficulty in realizing the importance of the sea in all of its sectors, which would result in simultaneous efforts throughout the "Blue Amazon".

At the start of 2020, collegiate meetings focused more on the MSP, but the military-naval defense sector did not merit more attention. The Minister of Defense and the Brazilian Navy themselves have squandered the opportunity to link their primary tasks and strategic projects to the goals of other maritime spaces of interest, such as actions of presence, patrol, and surveillance in these spaces that are representative of all stakeholders involved. In recent years, the SECIRM has already demonstrated increased assertiveness as a pressure agent to achieve this objective.

The lack of updating and insertion of data derived from existing programs and projects for coastal and oceanic spaces in the National Space Data Infrastructure (INDE) by all ministries and sectors linked to the sea has hampered SECIRM's progress in the early stages of space planning.

A specialized geoportal's availability of marine data enables the achievement of numerous national development goals, including:

1. The development of Marine Space Diagnostic Maps, Affectation Plans, and Zoneing Maps will address the spatial and temporal distribution of uses and economic activities in progress and potential, as well as marine preservation and conservation.
2. permission for governmental and non-governmental institutions and businesses to access high-value maritime data (batimetry, geology, geophysics, oceanography, and so on). This can provide important energy sectors with knowledge about locations with high exploration and exploitation potential, considerably decreasing the operational, financial, and time requirements of intensive marine study.
3. The Geoportal of Marine Space provides access to data. Data eliminates redundancy in marine data gathering by various entities, maximizes public and private resources spent, and boosts the efficiency and competitiveness of firms operating in these maritime spaces.
4. The identification of areas with high economic value and strategic importance is crucial for military and naval defense, enabling the Brazilian Navy to prioritize its location and movements (SECIRM, 2022).

Up until 2022, the MSP was divided into four geographical areas: north, northeast, southeast, and south. The National Bank for Economic and Social Development (BNDES) became aware of the need to ensure the bidding process for the creation of the first phase of the "Blue Amazon" MSP, after a challenging struggle for resources among the involved ministries led to the realization of the South pilot project. This will serve as a comprehensive methodological laboratory for conflict resolution, consensus-building, and negotiation experience in cross-border activities.

Relations with our South Atlantic neighbors demonstrate that the MSP's cross-border dimension is relevant for its challenges and processes that occur on many scales. Ecosystems and their dynamics do not respect political boundaries in marine environments. As a result, there is no way to abandon planning that could lead to cooperative control of such coastal and maritime areas.

Uruguay, like Brazil, is in the preliminary stages of creating its MSP. Uruguay has formed alliances with Canada and Norway to benefit from their expertise in this process, and, according to Daniel Collazo (2015), a member of the National Environmental Directorate, seeks to accelerate the process of valorizing the sea at the heart of its society. We must emphasize that disputes, collaboration, and opportunity will emerge in oil prospecting with Brazil as well as Argentina.

Large-scale commercial fishing by foreign vessels in the territorial sea, which is illegal, is a point of contention between the two countries. According to Rouco and Martinez (2021), the Uruguayan continental shelf is an incredibly rich place because two ocean currents with diverse characteristics merge there, in addition to the mouth of the Silver River. This leads to a remarkably diverse swimming region, which Brazil and Argentina share with Uruguay. Uruguay shares its fishing resources with Argentina, managing a common fishery region for resource extraction bilaterally through a mixed technical committee comprising members from both countries. This is not the situation in Brazil. There is no agreement here, and illicit fishing is common, causing harm to the three countries in the southernmost portion of the Atlantic. While Uruguay does not actively engage in hydrocarbon exploration or exploitation, Brazil does. Furthermore, Argentina is about to commence seismic activity in the province of Buenos Aires, which may have an impact on the Uruguayan continental shelf.

A possible trilateral agreement between Argentina (river border), Brazil, and Uruguay, based on their MSPs and their relationships with each other, would allow for resource management that would lead to the recovery and sustainability of marine life, as well as the guarantee of use and defense of the marine region against new and old threats, especially on the continental platforms of these friendly states.

Brazil, in contrast, has no problematic borders. Therefore, if the Brazilian State establishes a national MSP within the Agenda 2030 framework, it has the potential to propel Brazil to the forefront of efforts, either through integration or collaboration with countries with established marine and river borders, such as Argentina and Paraguay. This will necessitate conflict resolution and environmental impact reduction at the local and regional levels among numerous maritime sector stakeholders, delivering rational and sustainable development to as many people as possible.

However, research in this area is still in its early stages. We still do not fully understand how important the process of globalization, governance, or globalism (when seen as a critical reduction of globalization to the economic dimension) and the analysis and distribution of human activities at sea are for maintaining the geopolitical balance between coastal and ocean projection states.

Understand and comprehend the mechanisms that operate within the system of policies aimed at defending the state, which are linked to the strategic principles of cooperation in international security. These mechanisms are also associated with the guidelines for public policies related to the sea, including their respective strategies, programs, projects, and derivative actions. Furthermore, they aim to promote an understanding of the cooperative, integrative, and democratic process that underpins the vision of Marine Space Planning.

Conclusion

The Marine Spatial Planning does not indicate a specific plane. This is a continuous political and methodological process and feedback, involving analyses of its initial objectives, its application conditions, the evolution of the actors involved, and the internal and external conjuncture of interests involving state and transnational actors in these spaces and their borders and boundaries.

A well-developed, implemented, constantly evaluated, and reviewed plan will provide important environmental, economic, social, and political-strategic gains to coastal and ocean projector states, as well as to the entire international maritime community, even because of its dynamic and continuously moving character. The ocean's capacity to provide ecosystem services essential to humans and all other forms of life on Earth continues to grow as new data improves analyses of current and future marine conditions.

There is no MSP without strategists, internationalists, political scientists, philosophers, historians, geographers, biologists, oceanologists, lawyers, anthropologists, and, finally, all the sciences that study the interaction of human beings with their space. This increased local, national, regional, and global fragmentation can result in a better understanding of marine spaces for their protection, conservation, sovereignty, and development, without a decline in supranational actions.

The sciences are dynamic, and the interrelationships between different fields of knowledge are constantly changing and in motion, particularly when we consider the entire political, economic, legal, social, and environmental dimensions. Resources, scarce and limited, require technical and political analysis to ensure their efficient and effective use.

Initially, MSP will not solve all problems, but we must overcome our inertia. The obstacles are enormous. However, there must be a distinct objective for advancement. The MSP can serve as an aggregating element of national and maritime governance initiatives, even attempting to fill existing gaps in international maritime standards such as the Law of the Sea.

Spatial issues, the use of the common good, and national policies are not omitted; however, due to the rapid movement of space and time by the actors holding the technical processes and technology, there is a propensity for special spaces to cause divisions and conflicts. Sustainable development requires this comprehension and the pursuit of a new model of globalization that is more participatory and inclusive.

In Brazil, to supersede the procrastination, SECIRM and other stakeholders worked together to get funding from BNDES for the first phase of the Marine Spatial Planning. The need to challenge existing paradigms necessitates significant action. Prior to planning, it is essential to understand the entire Blue Amazon. Oil and gas exploration, maritime transport, fishing, and defense account for approximately 95% of Brazil's maritime activities. Due to the complexity of these activities, such as those involving clean technologies, the population's fascination with the sea does not match their appreciation of its full potential.

Currently, there has been no strengthening of national marine space control, protection, and utilization, which is at odds with the current goals of the Blue Amazon Marine Spatial Planning. Given the project's nascent stage, we anticipate that political power will accord it genuine priority rather than mere rhetorical backing. Brazilians accomplish this through a comprehensive and inclusive MSP of the ocean's potential in all its activities and by protecting the marine ecosystem as part of a technological and sustainable development project that involves conquering the final political frontier for more fair and proportional global governance.

References

- ALMODOVAR, M. **Institutional challenges for the integrated development of planning – Portugal**. In: Jornada de Gerenciamento Costeiro e Planejamento Espacial Marinho, Ministério do Meio Ambiente, p. 27-36, 2014.
- BEIRÃO, A. P.; MARQUES, M.; RUSCHEL, R. R. **O Valor do Mar: uma visão integrada dos recursos do oceano no Brasil**. São Paulo: Editora Essencial Idea, 2018.
- BRASIL. CIRM. **Política Nacional sobre os Recursos do Mar (PNRM)**. Brasília, 2005.
- BRASIL. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. **X Plano Setorial para os Recursos do Mar (X PSRM)**. Página da Secirm. 2021. Available at: <https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/publicacoes/psrm/X-PSRM.pdf>. Accessed on: Aug. 18, 2022.
- BRASIL. CIRM. **IX Plano Setorial para os Recursos do Mar**. CIRM. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. 2016. Available at: <https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/publicacoes/IXPSRM.pdf>. Accessed on: Aug. 18, 2022.
- BRASIL. CIRM. **VIII Plano Setorial para os Recursos do Mar**. CIRM. 2012c. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Available at: http://www.mar.mil.br/secirm/document/doc_psr/sum_viii_psr.pdf. Accessed on: Aug. 26, 2022.
- CAMPOS, A. I. Conceitos e Estado da Arte sobre Planejamento Espacial Marinho – COI. In: **Jornada de Gerenciamento Costeiro e Planejamento Espacial Marinho**, Ministério do Meio Ambiente, p. 12-24, 2014.
- COLAZZO, D. Ocean Teacher Global Academy OTGCA. **Curso Planejamento Espacial Marinho**. OTGCA-PEMC. UNESCO, 2021.
- DOUVERE; EHLE, C.N. New Perspectives on sea use management: Initial findings from European experience with marine spatial planning. **Journal of Environmental Management**, v. 90, p. 77-88, 2009.
- EHLE, C.; ZAUCHA, J.; GEE, K. Planejamento Espacial Marítimo na interface da pesquisa e prática. In: **Planejamento Espacial Marítimo**. Palgrave Macmillan, Cham, 2019.
- EUROPEAN PARLIAMENT & COUNCIL (EPC), Directive 2014/89/EU of the European Parliament and of the council of July 23, 2014, establishing a framework for maritime spatial planning, **J. Eur. Union** L257, p. 135–145, 2014.
- EU. **Maritime Spatial Planning Goes Global**: European Commission and IOC-UNESCO to develop new international guidelines. 2019. Available at: https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/press/maritime-spatial-planning-goes-global-european-commission-and-unesco-develop-new_en. Accessed on: Aug. 10, 2022.
- FIGUEIREDO, E. L. Os Estudos Estratégicos como Área do Conhecimento Científico. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v.2, n.2, p. 107-124, 2015.
- GANDRA, T. B. R.; BONETTI, J.; SCHERER, M. E. G. Onde estão os dados para o Planejamento Espacial Marinho (PEM)? Análise de repositórios de dados marinhos e das lacunas de dados geoespaciais para a geração de descritores para o PEM no Sul do Brasil. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente (RDMA)**, ed. especial: X Encontro Nacional de Gerenciamento Costeiro, v. 44, p. 405-421, 2018.
- HARVEY, D. **A Produção Capitalista do Espaço**. Trad. Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.
- HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. Trad. Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves, São Paulo: Edições Loyola, 1992.
- HARVEY, D. **Espaços de Esperança**. Trad. Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

MACEDO, J. C. O.; MARRONI, E. V.; VIOLANTE, A. R. Planejamento Espacial Marinho e Plano Estratégico da Marinha 2040: geopolítica do espaço como estratégia para o mar. In: Thauan dos Santos (Org.). **Economia do Mar e Poder Marítimo**. Rio de Janeiro: Ed. Alphe-ratz, 2021.

MARRONI, E. V. **Política Internacional dos Oceanos: caso brasileiro sobre o processo diplomático para a plataforma continental estendida**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2013. 361p.

MARRONI, E. V.; ASMUS, M. L. **Gerenciamento Costeiro: uma proposta para o fortalecimento comunitário na gestão ambiental**. Editora USEB, União Sul-Americana de Estudos da Biodiversidade, 2005.

MARRONI, E. V.; ASMUS, M. L. Historical Antecedents and Local Governance in the Process of Public Policies Building the Coastal Zone of Brazil. **Ocean & Coastal Management**, v. 76, p. 30-37, 2013.

MARRONI, E. V.; VERZENHASSI, D.C.; KIMURA, B.O; REIS, T.S.; CORREA, I.S. Planejamento Espacial Marinho: estudos básicos na graduação. In: II Congresso Ibero Americano de Gestão Integrada de Áreas Litorais – GIAL, Florianópolis, **Anais**, Florianópolis, 2016.

MARRONI, E. V.; VIOLANTE, A.R.; FIGUEIREDO, E.L.; VIVERO, J.L.S. Planejamento Espacial Marinho nos Processos de Cooperação em Segurança Internacional: Estudos de políticas integrativas nacionais como base para a defesa e segurança do Atlântico Sul. **Revista Brasileira de Estudos Estratégicos**, v. 11, n. 21, 2019. Available at: <http://www.rest.uff.br/index.php/rest/article/view/174/152>. Accessed on: Jul. 26, 2021.

MATIAS-PEREIRA, J. A Governança Corporativa Aplicada no Setor Público Brasileiro. **Revista Administração Pública e Gestão Social (APGS)**, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar 2010.

OCEAN TEACHER GLOBAL ACADEMY. OTGCA. **Curso Planejamento Espacial Marinho**. OTGCA-PEMC. UNESCO, 2021.

REZENDE, F. **A política e a economia da despesa pública: escolhas orçamentárias, ajuste fiscal e gestão pública-elementos para o debate da reforma do processo orçamentário**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

ROUCO e MARTINEZ. Ocean Teacher Global Academy OTGCA. **Curso Planejamento Espacial Marinho**. OTGCA-PEMC. UNESCO, 2021.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço. Técnica e Tempo. Razão e Emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, M. **Por uma Outra Globalização. Do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, M. **Economia Espacial: críticas e alternativas**. São Paulo: Edusp, 2003.

SECIRM. **Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar**, 2022. Available at: <http://www.mar.mil.br/secirm>. Accessed on: May 16, 2023.

SOUZA, T. S.; VIOLANTE, A. R. Economia Azul: o Programa Oceanos, Zona Costeira e Antártica na Política de Governança da Administração Pública Federal. **Revista Marítima Brasileira**. v.1 n.04/06, 2020.

TILL, G. **Naval Power. Warfare in the Twentieth Century**. Routledge, 2021. p. 80-112.

UN. United Nations declares the Decade of Oceanography 2021-2030. United Nations Brazil. 2017. Available at: <https://nacoes-unidas.org/onu-declara-decada-da-oceanografia-em-2021-2030/>. Accessed on: Aug. 11, 2022.

UNESCO. Intergovernmental Oceanographic Commission, **Marine Spatial Planning Initiative**. 2014. Available at: http://www.unesco-ioc-marinesp.be/marine_spatial_planning_msp. Accessed on: Jul. 18, 2023.

UNESCO. Marine Spatial Planning Roadmap. Available at: https://www.mspsglobal2030.org/wp-content/uploads/2019/12/MSProadmap_Training_SaoPaulo_Intro.pdf#:~:text=Guia%20so-bre%20PEM,%282009%29%20http%3A%2F%2Fmsp.ioc-unesco.org%2F%2029. Accessed on: Jun. 23, 2023.

VIOLANTE, A. R.; DA COSTA, J. C.; LEONARDO, T. T. Planejamento Espacial Marinho: desenvolvimento e soberania nos espaços marinhos nacionais. **Revista Hoplos**, v. 4, n. 7, p. 49-67, 2020.

VIVERO, J.L.S.; MATEOS, J.C.R. Ocean governance in a competitive world. The BRIC countries as emerging maritime powers—building new geopolitical scenarios. **Marine Policy**, v. 34, n. 5, p. 967-978, 2010.

VIVERO, J.L.S.; MATEOS J.C.R; FLORIDO, D.C. Geopolitical factors of maritime policies and marine spatial planning: State, regions, and geographical planning scope, **Marine Policy**, v. 33, p. 624–634, 2009.

VIVERO, J. L. S. Transcrição da Mesa Redonda 3 do EBERI VIII - **Planejamento Espacial Marinho**. Palestrante Prof. Emérito Juan Carlos de Vivero (Univ. Sevilla), 23p, 2021.

Alexandre Rocha Violante:	Conceptualization; Methodology; Validation; Data Curation; Visualization; Formal Analysis; Investigation; Writing (Original Draft Preparation); Writing (Review & Editing);
Eurico de Lima Figueiredo:	Conceptualization; Methodology; Validation; Project Administration; Investigation; Supervision; Writing (Original Draft Preparation); Writing (Review & Editing);

Information provided by the authors according to the [Taxonomy of author contributions \(CRediT\)](#)

A entrada do Brasil como membro permanente no Conselho de Segurança da ONU: uma análise segundo a teoria dos jogos

Brazil's entry as a permanent member of the UN Security Council: a game theory analysis

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.134646>

Brena Paula Magno Fernandez

Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil

brena.fernandez@ufsc.br  

Graciela De Conti Pagliari

Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil

graciela.pagliari@ufsc.br  

Rodrigo Rodolfo Pizzolatti

Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil

rodrigopizzolatti@hotmail.com  

Resumo

Recentemente, o Brasil – juntamente com a Índia, o Japão e a Alemanha – voltaram a reivindicar assentos como membros permanentes no Conselho de Segurança da ONU. Para os quatro países é urgente reformar o Conselho de Segurança, ampliando-o, a fim de torná-lo mais representativo, legítimo e eficaz. O objetivo do presente artigo foi modelar a reivindicação feita pelo G-4 utilizando o ferramental analítico da teoria dos jogos. A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica sobre a reforma da ONU e proposta do G4, seguida da modelagem da situação a partir do jogo de dois níveis (Putnam) e a modelagem de um jogo, dentro de parâmetros preestabelecidos. Nossa pergunta de pesquisa é: caso o pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU seja votado, que resultado se poderia esperar? Considerando as premissas apresentadas, o que se pôde constatar foi que, racionalmente, os países que já detêm o poder tentarão sempre manter o *status quo* quando este os favorecer. Logo, o resultado a que se chegou foi que, caso a reivindicação brasileira (juntamente com a dos demais membros do G4) por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU seja votada, muito provavelmente será rechaçada.

Palavras-chave: Organização das Nações Unidas; Conselho de Segurança; Membro Permanente; Teoria dos Jogos; Reforma.

Abstract

Recently, Brazil - together with India, Japan and Germany - have again called for permanent seats on the UN Security Council. For the four countries, there is an urgent need to reform the Security Council, enlarging it to make it more representative, legitimate and effective. The objective of this article was to model the claim made by the G-4 using the analytical tool of game theory. The methodology used was a literature review on UN reform and the G4 proposal, followed by modeling the situation using the two-level game (Putnam) and modeling a game within pre-established parameters. Our research question is: if Brazil's request for a permanent seat on the UN Security Council is voted on, what outcome could be expected? Considering the premises presented, what can be seen is that, rationally, countries that already hold power will always try to maintain the status quo when it favors them. Therefore, the result was that the Brazilian claim for a permanent seat in the UN Security Council (as well as that of the other G4 members), if voted, will most likely be rejected.

Keywords: United Nations; Security Council; Permanent Member; Game Theory; Reform.

Recebido: 08 Agosto 2023

Aceito: 24 Janeiro 2024

Conflitos de interesse: Os autores não reportaram potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilhamento Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

Em setembro de 2020, o Brasil – juntamente com a Índia, o Japão e a Alemanha – voltaram a reivindicar assentos como membros permanentes no Conselho de Segurança da ONU. Para os quatro países é urgente reformar o Conselho de Segurança, ampliando-o, a fim de torná-lo mais representativo, além de legítimo e eficaz.

A entrada de novos membros no seletor grupo é uma reivindicação antiga. De fato, a reforma do Conselho de Segurança vem sendo discutida na ONU desde fins da década de 1960, mas sem grandes avanços até agora. “Em 1969 foi criado o Comitê da Carta, que visava elaborar recomendações acerca de diversos temas relacionados à ONU, entre eles a composição do Conselho de Segurança. Todavia, tais recomendações encontraram forte resistência dos membros permanentes” (BRIGIDO, 2010, p. 55). No caso específico do Brasil, muito embora a primeira “candidatura oficial” a membro permanente do Conselho tenha sido lançada apenas no governo do presidente Itamar Franco, em setembro de 1994, é necessário salientar que desde a criação da ONU o Brasil já almejava tal assento (BRIGIDO, 2010, p. 90-91).

Dada a importância e a atualidade do tema, assim como os impactos dos seus possíveis desdobramentos internacionais em termos de política externa brasileira, o presente artigo objetiva abordar a reivindicação brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU à luz de uma instrumental teórico e analítico que, tendo se notabilizado no contexto da economia, pelo menos desde a década de 1980 (AXELROD; KEOHANE, 1985) vem ganhando cada vez mais destaque e sendo também utilizada tanto na ciência política (GATES; HUMES, 1997; SALVO, 2007; BASTOS, 2011) quanto nas relações internacionais (MELLO, 1997; CORREA, 2001; STONE, 2001): a teoria dos jogos. No Brasil, entretanto, esse ferramental analítico ainda é bastante incipiente nas áreas de relações internacionais, negociações internacionais e política externa do Brasil. É no intuito de auxiliar a preencher essa lacuna que o presente artigo se justifica. Procuramos responder a seguinte pergunta de pesquisa: caso o pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU fosse votado, que resultado se poderia esperar?

Para responder tal questão, a metodologia utilizada foi: revisão bibliográfica sobre a reforma da ONU, seguida da modelagem da situação a partir do jogo de dois níveis (Putnam) e a modelagem de um jogo, dentro de parâmetros preestabelecidos as premissas do jogo). Dividimos o trabalho em cinco seções, contando com essa introdução. A seção 2 apresenta o Conselho de Segurança da ONU, assim como um histórico de algumas das propostas de reforma já apresentadas no passado. A seção 3 traz uma breve apresentação tanto do ferramental analítico oferecido pela teoria dos jogos quanto da tipologia dos diferentes jogos possíveis, dadas as suas características, assim como a proposta de Putnam (1988) acerca dos assim chamados “jogos de dois níveis” que, no caso da situação em tela, representam o nível doméstico e o internacional. Na seção 4 encontra-se a modelagem propriamente dita de uma proposta de reforma do CSNU sob a forma de um jogo. Será modelada a seguinte simulação: considera-se a proposta do G4 aceita num primeiro momento pela Assembleia Geral e simula-se a sua votação no Conselho de Segurança. Os quadros 3 a 11 são as matrizes de recompensas do jogo. Chega-se ao resultado que, caso seja votado, o pleito será rechaçado pelo CSNU. Na seção da conclusão resumimos os nossos principais argumentos, enfatizando os *insights* mais interessantes gerados com a análise do jogo.

Conselho de Segurança da ONU e seu histórico

O Conselho de Segurança é, dentre os órgãos da ONU, o mais expressivo em termos de influência global. É ele que detém o poder de decisão sobre grande parte das questões de paz e segurança internacionais levadas à ONU, incluindo a possibilidade de sua própria reforma, sendo a única instituição de governança multilateral cujas decisões são de caráter mandatário para os Estados membros, o que o coloca como o órgão mais poderoso da governança multilateral representada pelo sistema ONU (VICENTE, 2013). O Conselho de Segurança congrega a segurança coletiva, elemento primordial para a administração da paz e segurança internacionais, uma vez que a possibilidade de uso da força na política internacional é vedada pela Carta de São Francisco. Assim, é a partir deste instrumento multilateral que os condicionantes para o uso da força são aplicados como forma de gerir os conflitos internacionais. Desde a sua criação na década de 1940, os cinco

países mais poderosos no pós Segunda Guerra Mundial (EUA, Rússia, Grã-Bretanha, França e China) possuem o controle deste grupo.

Quanto à função do CSNU, seu objetivo primordial é promover o estabelecimento e a manutenção da paz e da segurança internacional, de acordo com os propósitos e princípios das Nações Unidas. Para isso, o Conselho pode utilizar diversas medidas, desde sanções econômicas (ou seja, métodos que não usem a força), até intervenções militares contra um agressor. Logo, é de seu escopo examinar situações controversas ou suscetíveis de provocar refregas internacionais e recomendar os devidos métodos para o acerto de tais controvérsias.

Considerando-se a importância histórica e política do Conselho de Segurança, cumpre-nos destacar algumas questões que se colocam acerca de seu papel no sistema internacional¹ deste século XXI. Historicamente o Conselho de Segurança tem sido, ao mesmo tempo, a representação da autoridade da ONU e também o órgão que enfrenta maiores críticas especialmente alicerçadas na falta de representatividade na sua composição. Desde a sua formação o Conselho de Segurança permanece com os mesmos membros permanentes, os quais representariam os países vencedores da Segunda Guerra Mundial e seriam os garantidores da nova ordem especialmente baseada em mecanismos multilaterais de governança. Contudo, o mundo e a distribuição de poder e capacidades não são a mesma de quando a ONU foi conformada. Inúmeros fenômenos movimentaram as placas tectônicas do sistema internacional como, por exemplo, o final da Guerra Fria; a emergência de atores não-estatais e sua capacidade de uso da força e, portanto, a ruptura da exclusividade do uso da força por atores estatais; a formação de poderes intermediários ou potências regionais no Sul Global com capacidade de agência; consolidação da China como ator global.

A crítica a uma estrutura não democrática (ADE-IBIJOLA, 2015) e a sua falta de representatividade ou legitimidade (PEREIRA, 2011) ficam patentes quando se observa que o número de membros permanentes é o mesmo de quando a organização foi instituída², já o número de componentes na Assembleia Geral passou dos 51 Estados membros quando de sua fundação avançando até os 193 membros no momento presente. Depreende-se, portanto, que o *status quo* do poder mantém-se inalterado, resguardando aos cinco detentores do poder de veto a condição de mais iguais entre os iguais³.

A atual estruturação do Conselho de Segurança da ONU – tendo como membros permanentes os EUA, Rússia, Reino Unido, França e China – reflete uma condição existente no pós-Segunda Guerra Mundial, ou seja, um painel de cerca de 80 anos atrás. O objetivo do CSNU era reunir, numa só organização, todas as potências vencedoras de então (representado pelos aliados em 1945), para manter a paz e segurança internacional.

Não obstante, no decorrer das últimas décadas, países como Brasil, Alemanha, Japão e Índia (entre outros), galgaram posições privilegiadas no contexto internacional, levando-se em conta as suas ascendências econômicas e sociais (o que pode ser traduzido em termos de poder), o que os tornou aptos a demandar um assento como membro permanente. A maneira com que este Conselho se encontra estruturado demonstra um desequilíbrio de forças entre os atores estatais na nova ordem mundial. Nas palavras de Mello; Rosas; Soares (2005, p. 18): “O ponto de partida do projeto de reforma é o de que vivemos num mundo com ameaças novas e em constante evolução, que não poderiam ter sido antecipadas no momento da criação da ONU – ameaças tais como o terrorismo e o colapso de Estados em resultado da pobreza, doenças e guerras civis”.

¹ Se a anarquia constitutiva do sistema internacional é resultado da ausência de ordenamento jurídico ordenador desta estrutura anárquica, a existência de instituições internacionais como a aqui analisada, resulta do esforço dos Estados em minimizar o efeito mais profundo dessa estrutura, qual seja, o uso da força por estas unidades constitutivas do sistema internacional (EVANS; NEWNHAM, 1998; BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004).

² Para compreender melhor as discussões sobre a ampliação do Conselho de Segurança e, consequentemente, a solidificação de sua legitimidade, Pereira (2011) faz um recorrido apresentando as propostas de reforma do Conselho de Segurança ao longo do tempo, iniciando em 1960 com o aumento de assentos não permanentes. Talvez aquelas mais consistentes datem dos anos 2000 quando incluíam novas atribuições e, claro, a inclusão de novos membros com propostas que consideravam com ou mesmo sem poder de veto para os novos membros do Conselho de Segurança. Estas proposições serão mais bem discutidas na seção a seguir. Gould e Rablen (2017), por sua vez, ao ponderar sobre as diferentes propostas de reforma consideram que a maior parte delas vincula as mudanças nas regras com o aumento no número de membros.

³ Essa sentença denota a condição que os membros permanentes do CS parecem deter em relação aos demais Estados. Uma vez que enquanto a Assembleia Geral representa a ideia de que os Estados são iguais entre si ao deterem a igualdade jurídica representada pelo direito de voto de cada um dos Estados, o CS representa justamente o peso maior que os detentores das maiores capacidades políticas, militares e econômicas do século XX detêm sobre os demais.

De fato, o momento atual é de crescente multipolarização do Sistema Internacional, ou seja, não há mais o antagonismo entre somente duas potências (Estados Unidos e União Soviética), que influenciou as relações internacionais durante um longo período. O que é observado hoje é o Brasil assumindo o protagonismo na América do Sul, a África do Sul na África, a China e o Japão na Ásia, a Alemanha na Europa, e assim por diante.

Com isso, é fácil compreender que o acolhimento de novos membros permanentes no Conselho não apenas é importante pelo fato de “democratizar” as decisões de segurança coletiva, mas também porque aumenta o espectro de legalidade dessas ações, que muitas vezes são utilizados como camuflagem para esconder interesses específicos do pequeno grupo dos membros permanentes⁴. Para Hosli e Dorfler (2019), embora o mundo esteja marcado por guerras e conflitos violentos, a ONU está em uma espécie de congelamento onde “o direito de veto dos membros permanentes (P-5) confere-lhes uma enorme vantagem, enquanto os demais membros têm de competir por dez assentos rotativos de dois anos sem tão amplos privilégios” (HOLSLI; DORFLER, 2019, p. 35).

A democratização do Conselho pode ser entendida como aquilo que o ex-Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, chamou de “questão de representatividade parlamentar”. Em uma palestra proferida no Instituto de Estudos Avançados (IEA) da Universidade de São Paulo no ano de 1998 (AMORIM, 1998), ele demonstra que, ao longo do tempo, ao invés do Conselho aumentar a representatividade em relação ao número de membros das Nações Unidas, o que seria a opção mais adequada, o que acabou acontecendo foi justamente o oposto.

Desde 1995, o Secretário-Geral da ONU na época, Boutros Boutros-Ghali, já tentava promover a reforma por meio da criação do Grupo de Trabalho para o Fortalecimento do Sistema das Nações Unidas. Em 1996, uma Junta de Eficiência foi criada pelo Escritório do Secretário-Geral e apresentou seu primeiro relatório, intitulado ONU21 (ONU para o Século XXI). Durante o mandato de Kofi Annan (1997-2006), a reforma continuou sendo objeto de diversos debates que, além de discutir a modernização do sistema de trabalho da Organização, também apresentaram vários projetos para reformar o Conselho de Segurança, a Assembleia Geral e diversos outros órgãos da instituição. Entre estes, podemos destacar a Declaração do Milênio em 2000, que tinha por objetivo identificar a convergência de opiniões sobre os desafios da nova conjuntura mundial e estabelecer métodos para uma atuação conjunta sob a liderança da ONU.

De fato, foi com a consolidação das potências regionais na década de 2000 que o assunto parecia encontrar o alvissareiro espaço para efetivamente se consolidar. A materialização desse esforço de discussão viria com propostas tanto da criação de um painel de alto nível proposto pelo secretário geral Kofi Annan em 2004, como com a proposta do grupo conhecido como G-4 que “apelaram por novos assentos permanentes, os quais seriam atribuídos por meio da escolha entre os países economicamente mais fortes e influentes da comunidade internacional” (MARTINI, 2009, p. 4).

Neste sentido, o Brasil antes, como se pode ver nas já citadas manifestações dos Ministros das Relações Exteriores, e atualmente, com a interlocução do Embaixador Mauro Vieira, mantém seu pleito por mais representatividade no Conselho de Segurança. O atual Ministro das Relações Exteriores conclamou em seu discurso de posse, muito embora sem a eloquência que se destinou a tal pleito em momentos passados, por voz e vez na cena internacional para os países emergentes, bem como a demanda pela reforma e ampliação do Conselho de Segurança. Destaca o Ministro “Não podemos conviver com estruturas decisórias desatualizadas, que não refletem a contribuição que podem dar ao enfrentamento de desafios comuns. Atualizar a governança global na terceira década do século XXI é uma tarefa inadiável” (BRASIL, 2023a, n.p.). Também em fóruns internacionais multilaterais o país relembra e mantém ativa a discussão sobre a necessidade de reforma do Conselho de Segurança, e, muitas vezes, o faz em conjunto com os outros países do G-4 que pleiteiam mais espaço para países intermediários no sistema internacional. Assim, no Fórum de Diálogo do IBAS (Índia, Brasil, África do Sul) em setembro de 2022 os países, ao expressarem frustração com a lentidão do processo das reformas do Conselho de

⁴ Muito embora os membros que compõem o P5 possuem interesses específicos que vão guiar as suas ações a maior parte das vezes, não se pode desconsiderar o fato de que esta estrutura multilateral pode constrangê-los em face destes interesses específicos.

Segurança, insistiram no estabelecimento de um processo que vise resultados com “negociações substantivas” (BRASIL, 2022).

Também na última reunião do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), ocorrida em julho de 2023 na África do Sul, os países recordaram os pedidos de reforma da ONU e do Conselho de modo a ter mais representatividade, eficácia e eficiência⁵ e “aumentar a representação dos países em desenvolvimento de maneira a que possa responder adequadamente aos desafios globais”. Ao passo que China e Rússia reiteraram o reconhecimento do papel de Brasil, Índia e África do Sul em âmbito internacional, apoiando suas aspirações de maior relevância na ONU (BRASIL, 2023b).

As manifestações citadas acima não são exaustivas, apenas uma pequena, mas elucidativa amostragem de como o tema da reforma se mantém ativo nos fóruns internacionais. Elucidados os pleitos e as discussões deles decorrentes, a seção a seguir se debruça sobre a proposta feita por um grupo de países que abarca os principais contribuintes da organização e expressivos países em desenvolvimento.

A proposta de reforma do G-4

Tendo em vista o histórico acima brevemente apresentado, será feito um recorte de *apenas uma* proposta de reforma do CSNU, com o intuito de tornar as inferências que faremos mais claras. Considerando que o governo brasileiro em 2020 voltou a demandar seu “direito” de entrada como Estado membro junto com outros três países, o que será analisado no presente trabalho é uma simulação: nomeadamente que a proposta do G4 será aceita num primeiro momento pela AG e dependerá da aprovação do CSNU.

O Grupo dos 4 propõe a ampliação do Conselho de Segurança de 15 para 25 membros, dos quais dessas dez novas vagas, seis seriam de assentos permanentes. Dessas seis cadeiras, quatro seriam do G-4 e duas seriam divididas entre nações africanas, visto que este continente não possui qualquer representatividade no CSNU. Num primeiro momento, o objetivo dos países era que o *status* de membro permanente trouxesse, como consequência, o poder de veto, todavia, por indicação do Estado Francês, a reivindicação do veto, num primeiro momento, foi deixada de lado.

Segundo o grupo que apoia a proposta, o CSNU não representa mais a comunidade internacional como na década de 1940. Além da argumentação da falta de representatividade, outro aspecto que merece destaque da proposta é a crença de que o aumento de membros permanentes, especialmente Alemanha, Brasil, Índia e Japão, irá contribuir demasiadamente para o aumento da paz e a segurança no Sistema Internacional.

A ampliação do Conselho, segundo a proposta do Grupo dos 4, serviria para dar maior credibilidade às suas decisões. Apesar de a proposta do G-4 ter contado com a assinatura de 27 países, ela não foi aceita, e seus trâmites foram encerrados naquele ponto. A nova proposta de reforma, quando for apresentada na AG, deverá seguir alguns outros procedimentos após sua aprovação,

A resolução do G-4 precisa ser aprovada por dois terços dos 191 estados-membros para ser adotada, mas essa é apenas a primeira etapa. Os novos membros permanentes teriam que ser eleitos por uma votação semelhante de dois terços. Mas a etapa mais difícil é uma resolução final para alterar a Carta da ONU, que não só exige uma votação de dois terços, mas também a aprovação dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança que detêm o poder de veto - Estados Unidos, Rússia, China, Grã-Bretanha e França (LEDERER, 2005, p. 2)

Como citado por Lederer (2005), o processo de aprovação e inclusão dos países como membros do CSNU é extremamente longo e depende de muitas considerações por parte dos países que se interessam por um assento permanente. Aparentemente, o interesse do G-4 é suficientemente maior do que os custos para que uma proposta desse tipo seja aceita, isto porque, em julho de 2013, o Ministro de Relações Exteriores do Brasil, da Alemanha, do Japão e da Índia, representados

⁵ A Declaração Conjunta destaca a importância que os países do BRICS atribuem à necessidade de melhorar a governança global, mediante “um sistema internacional e multilateral mais ágil, eficaz, eficiente, representativo e responsável” (BRASIL, 2023b, online). Entendemos aqui a ideia de eficaz como a capacidade da Organização de implementar as decisões tomadas, ao tempo que a eficiência diria respeito ao tempo de implementação das mesmas.

por Luiz Alberto Figueiredo, Guido Westerzelle, Fumio Kishida e Salman Khurshid respectivamente, propuseram que o CSNU fosse revisto.

O encontro desses representantes, em Nova York, teve como objetivo reafirmar a necessidade de mudanças. Ademais, segundo os Ministros, apesar de não haver um consenso quanto à reforma, a maior parte dos Estados-membros é a favor de mudanças, logo o CSNU deveria levar em consideração esta proposta do G-4, especialmente caso o Grupo consiga aprovar sua proposta na AG, hipótese que será utilizada aqui e mais bem apresentada nas seções 3 e 4, abaixo, onde apresentamos tanto os princípios da teoria dos jogos, quanto a modelagem do jogo em si.

Teoria dos jogos

Para o leitor não familiarizado com o instrumental analítico da teoria dos jogos, vale a pena pontuar alguns conceitos e definições que serão utilizados na sequência. A teoria dos jogos é uma teoria matemática formulada a partir do final da década de 1920, que possui aplicações na análise da tomada de decisão em interações estratégicas de diferentes tipos, sejam elas competitivas ou cooperativas, sociais, políticas, econômicas ou interpessoais.

[...] Ela se volta à modelagem e à resolução de algumas situações (metaforicamente denominadas “jogos”), nas quais interagem duas ou mais partes – que podem ser pessoas, governos, países, partidos políticos, times de futebol, ou até mesmo animais – (denominadas “jogadores”), cada qual tentando escolher entre dois ou mais cursos de ação possíveis (denominados “estratégias”), sendo que a escolha de cada curso de ação por parte de um jogador influencia e é influenciada pela escolha do curso de ação disponível para o(s) outro(s) jogador(es). Além disso, os possíveis resultados que cada jogador poderá colher (denominados “recompensas” ou *payoffs*) dependem das escolhas feitas por todos os envolvidos: isso é o que se denomina, no jargão da teoria, de “situação estratégica” (FERNANDEZ, 2021, p. 9).

Nos jogos ditos competitivos, que constituem a maior parte das interações modeladas pela Teoria dos Jogos, cada jogador buscará maximizar o seu interesse próprio representado pelo valor das recompensas ou *payoffs* do jogo. Isto porque, nestes casos, não existem incentivos para que haja cooperação com o(s) outro(s) jogador(es) (BERNI; FERNANDEZ, 2014).

Em relação à classificação acerca do tipo de interação estratégica, os jogos podem ser estáticos (simultâneos) ou dinâmicos (sequenciais). Nos jogos estáticos/simultâneos, os jogadores tomam as suas decisões sem saber qual será a escolha do outro jogador. São representados por meio da construção de “matrizes de recompensas”, podendo ser repetidos, muito embora normalmente sejam resolvidos após uma única rodada. Já nos jogos do tipo dinâmico/sequencial, os jogadores tomam as suas decisões um após o outro, em resposta às escolhas prévias dos seus oponentes. São, portanto, jogados em várias rodadas sucessivas. Ademais, são jogos que modelam situações nas quais os jogadores efetivamente tomam as suas decisões conhecendo antecipadamente as escolhas dos demais jogadores. A sua representação é feita por meio das chamadas “árvores decisórias” (FIANI, 2009).

Outro elemento essencial em qualquer jogo é a categorização acerca da quantidade de informação disponível. Entende-se por “informação” o conjunto de dados organizados que o jogador dispõe, constituindo o conhecimento de que necessita a fim de tomar uma decisão ou realizar uma escolha estratégica. A informação disponível pode ser “completa” ou “incompleta”, “perfeita” ou “imperfeita” (BERNI; FERNANDEZ, 2014).

Diz-se que um jogo (estático ou simultâneo) é de informação *completa* quando todos os jogadores que tomam parte da situação estratégica em questão conhecem as regras do jogo, as regras de racionalidade que são comuns aos jogadores, bem como as recompensas (*payoffs*) de todos os jogadores para cada possível escolha estratégica. Quando alguma das condições de informação completa elencadas acima falha, diz-se que o jogo é de informação incompleta. Diz-se que um jogo (dinâmico ou sequencial) é de informação perfeita quando todos os jogadores envolvidos têm conhecimento de todo o histórico do jogo. Ou seja, para além de todas as informações que a informação completa oferece, quando se supõe

informação perfeita, supõe-se também que o jogador da vez tem o conhecimento prévio sobre tudo que ele e o seu adversário fizeram nas rodadas anteriores. Quando algum dos jogadores de um jogo dinâmico ou sequencial não possui alguma informação sobre o que o(s) seu(s) oponente fez(fizeram) em alguma rodada anterior do jogo, diz-se que esse é um jogo de informação imperfeita (FIANI, 2009).

Encontrar a solução de um jogo equivale a empregar a técnica de resolução adequada para cada caso, a fim de descobrir o seu “Equilíbrio de Nash”⁶, que equivale à circunstância na qual nenhum jogador pode, unilateralmente, desviar-se da sua estratégia e simultaneamente aumentar a sua recompensa. No caso do jogo desenvolvido no artigo será utilizada a técnica da eliminação iterada de estratégias estritamente dominadas, ou seja, segundo Fiani (2009, p. 81), “se uma opção lhe dá um resultado sempre melhor do que outra, por que escolher esta outra, se você for racional? Assim, é possível eliminar várias estratégias que são menos interessantes do que outras”.

Importa ainda salientar o jogo aqui elaborado e analisado, cujas possibilidades serão apresentadas e discutidas na seção 4 – nos quadros (ou matrizes de recompensas) 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10 –, são do tipo competitivo, estático/simultâneo e com informação completa.

Putnam, em seu artigo “Diplomacia e Política Doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis”, publicado em 1988 pela primeira vez, apresenta uma aplicação do instrumental da teoria dos jogos que pretende englobar simultaneamente tanto a política doméstica quanto as relações internacionais.

Putnam inovou quando sugeriu o assim chamado “jogo de dois níveis”, visto que não raras são as circunstâncias nas quais os tomadores de decisão precisam “jogar” em dois tabuleiros, simultaneamente: o doméstico e o internacional, conforme representação do Quando 1.

Quadro 1 – Jogos de Dois Níveis: Política Multinível

Nível I		Nível II
Internacional: a barganha entre negociadores levará a um acordo provisório.	Estado Tomador de decisões em última instância. 	Doméstico: discussão entre os grupos de pressão sobre ratificar ou não a política internacional.

Fonte: Elaboração própria com base em Putnam (2010, p. 151 – 152).

O Nível I do tabuleiro representa, para o autor, as questões internacionais de um Estado, ou seja, todas as questões de barganha entre negociadores que levam a acordos provisórios no Sistema Internacional. O segundo tabuleiro é o de Nível II, o qual representa as questões domésticas de discussões entre grupos⁷ sobre ratificar ou não os acordos internacionais, por exemplo. Estes grupos coordenados pressionam por seus interesses formando coalizões para conquistar espaço na cena política, tornando-se assim uma força nacional importante.

O líder político nacional deve jogar simultaneamente nos dois tabuleiros utilizando as suas melhores estratégias (ou seja, aquelas que “pagam” os maiores ganhos ou *payoffs*). Todavia, o jogo torna-se complexo quando a tomada de decisão racional em determinado tabuleiro não se mostra a mais prudente para o outro tabuleiro.

Essa abordagem destaca características importantes das relações entre diplomacia e política doméstica, que inclui interesses domésticos homogêneos e heterogêneos; conexões sinérgicas (movimentos estratégicos em um tabuleiro geram conexões inesperadas no outro); compensações paralelas; uso estratégico da incerteza, assim como reverberações internacionais nas políticas domésticas. Esses *insights* desenvolvidos por Putnam serão retomados no jogo que desenvolvemos abaixo, na seção 4 do artigo.

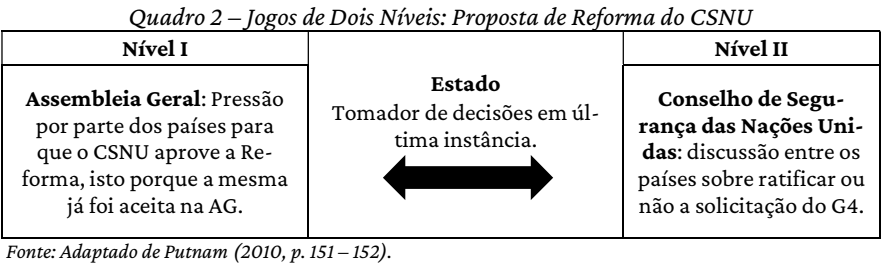
⁶ Em homenagem a John Nash, o economista laureado com o Prêmio Nobel em 1994 em decorrência do seu trabalho canônico sobre a teoria dos jogos.

⁷ Dentre os grupos importantes podemos citar o Congresso Nacional, a opinião pública, a sociedade civil, o empresariado, as agências governamentais, os partidos e os sindicatos.

Modelagem da votação no Conselho de Segurança da ONU

Utilizando a proposta reafirmada pelo G-4, será feita uma modelagem teórica por meio da Teoria dos Jogos. Geralmente, a modelagem matemática é usada para estimar os *payoffs* dos jogadores, todavia, no presente caso, será a conjuntura do Sistema Internacional e do próprio CSNU que a determinará. O Jogo de Dois Níveis de Putnam (2010) será adaptado à realidade para justificar diversos aspectos importantes da análise. O autor propõe que um tomador de decisão no nível dos Estados deve levar em consideração, ao mesmo tempo, tanto o cenário doméstico como o cenário internacional. Logo, se estivéssemos modelando um jogo para este jogador, os dois níveis precisariam influenciar os seus resultados. O mesmo raciocínio será realizado aqui, porém adaptado para a situação em pauta.

O que seria, para Putnam (2010), o jogo doméstico, será aqui modelado como o CSNU, isto porque ambos representariam uma instituição “interna” à decisão (nível II). Por outro lado, o nível I proposto pelo autor será comparado às pressões da AG para a Reforma, especialmente devido ao fato de que, caso a proposta já esteja no CSNU, é porque esta já foi aceita pela Assembleia Geral. Portanto, para a presente análise, teremos tal situação adaptada:



O quadro acima será importante para definir tanto as recompensas (*payoffs*) que cada país pode auferir com suas decisões quanto o resultado final do jogo, isto porque a pressão política dos países no Sistema Internacional causará um custo político caso algum dos membros permanentes utilize seu poder de veto.

Premissas do jogo

A primeira premissa para que o jogo possa ser apresentado é que, caso os cinco membros permanentes do CSNU aprovem a resolução, então os votos necessários para sua ratificação por parte dos não permanentes serão favoráveis. A segunda premissa é que consideraremos que haverá um jogo único e que ele será simultâneo, ou seja, apesar de os jogadores estarem constantemente em negociação acerca de outros temas, a reivindicação de assento permanente para o Brasil (juntamente com os demais países que compõem o G4) nunca foi considerado pelo CSNU. Como a decisão é tomada pelo Conselho de Segurança, o voto será simultâneo. Significa dizer que cada jogador decidirá qual curso de ação (estratégia) adotará e apenas conhecerá a estratégia dos demais no momento que jogar. Como terceira premissa, assumimos como de praxe o pressuposto da racionalidade dos jogadores, segundo a qual estes sempre escolhem as estratégias (ou cursos de ação possíveis) que lhes permite colher os maiores *payoffs* possíveis para si próprios. Além disso, no jogo existem apenas duas escolhas (ou estratégias) possíveis para cada um dos jogadores, que são: *Aceitar* (ou seja, escolher “SIM”) ou *Vetar* a proposta (escolhendo “NÃO”), tendo em vista que, via de regra, a opção de se abster da votação será uma situação pior do que qualquer uma das outras⁸. Ou seja, estamos supondo que, racionalmente, os países preferem os retornos (*payoffs*) de aceitar ou vetar do que o retorno da abstenção. Nossa quarta premissa consiste em supor que o jogo possui informação

⁸ E isso é verdade em que pese o fato de a abstenção ser um recurso vez por outra utilizado quer pelos membros permanentes, quer pelos rotativos. Essa premissa se assenta antes na desvantagem que seria algum país criar para si uma “reputação” de não se posicionar claramente a favor ou contra aquilo que está sendo decidido.

completa conforme definido na seção 2, ou seja: os jogadores dispõem de todas as informações necessárias a fim de conseguirem o seu objetivo. Por fim, nossa quinta premissa consiste justamente em especificar que no Sistema Internacional o objetivo será aumentar o poder do CSNU e, na melhor situação, o poder individual de cada Estado.

A fim de finalizar as premissas e as condições de contorno da modelagem, retomamos a adaptação da Teoria dos Dois Níveis de Putnam (2010) para este caso. Para a tomada de decisão dos países, serão destacados alguns aspectos importantes e que definirão as recompensas dos jogadores, que dependem tanto das suas próprias estratégias quanto das estratégias dos demais jogadores. Para facilitar a explicação, as argumentações serão divididas como aspectos domésticos (CSNU) e internacionais (AG).

Primeiramente, assume-se que o interesse dos países no cenário “doméstico” é o de manter o *status quo*, todavia, para a manutenção do poder destes países existem diversas possibilidades. O fato é que bastará que apenas um país utilize o seu poder de veto para que a proposta seja negada. Entretanto, o custo da negação deste país será extremamente elevado quando considerarmos o primeiro nível (internacional). Isto porque o custo político da negação será exclusivamente dele, enquanto todos os demais poderão se beneficiar do argumento de que tentaram aceitar a reforma.

Por outro lado, considerando a hipótese de que mais países optem pela utilização do veto, o custo político da negação irá diminuir e os benefícios (*payoffs*) dos países que votaram a favor serão reduzidos. Tal situação se deve ao fato de que a melhor situação é a manutenção de poder, logo, em uma situação de não aprovação da reforma, quanto menor for o número de países que votem a favor, menor será sua recompensa, já que os próprios países do CSNU (doméstico) irão reduzir o benefício político provindo da boa imagem no nível internacional (AG). Consequentemente, caso todos os países vetem a reforma, poderíamos dizer que o nível doméstico está completamente coordenado e que o nível internacional (AG) exerce poder de influência praticamente nulo frente ao grupo unido.

Antes de fazer a análise de jogo e buscar a solução de equilíbrio de Nash das estratégias, será apresentada a esquematização dos retornos (*payoffs*) com os quais trabalharemos. É importante ressaltar que o jogo é apresentado de maneira simétrica, ou seja, a percepção dos valores é feita de maneira igual para todos os países sem distinção de considerações particulares acerca de cada um. Além disso, não é atribuído valor de coalizão entre os países, por isso foram considerados apenas três aspectos primordiais para a decisão (que são Manutenção (ou Perda) do *status quo*, Consenso (ou Divisão) no CS e Benefício (ou Custo) na AG). Deste modo, conseguimos estimar melhor os retornos de cada estratégia, que variaram entre -5 e + 5, conforme apresentados no quadro 3.

Manutenção do *status quo*: esta variável trata do interesse dos países do Conselho de Segurança em manter a estrutura de poder atual, já que o objetivo racional dos Estados é justamente este, e o retorno correspondente independe da estratégia escolhida pelo país. Considerando o fato de que este ponto é um fator determinante para a rejeição da reforma, o valor de *payoff* atribuído a ele é o máximo, + 5. Todavia, caso na votação um país opte pela reforma, é possível crer que este dá importância a esta alteração, logo podemos considerar que ele vai ganhar um retorno de 2 (e que consequentemente o *status quo* não se manterá).

Consenso no CSNU: o consenso no Conselho é importante para indicar à AG que, independentemente da decisão, os países estão coordenados e cooperando. Já que este não é um fator determinante, quantificaremos este retorno de 3 quando a votação é conjunta, e o *payoff* negativo, -3, quando não existe coordenação entre os membros permanentes.

Pressão da Assembleia Geral: já que o CSNU apenas considerará o pedido de Reforma após a aceitação da AG, como suposto aqui, é possível inferir que, se algum dos cinco membros permanentes negar a proposta, este ficará com um custo político elevado. Caso apenas um país negue a proposta, então este deverá ficar sozinho com todo o custo político por essa decisão “intransigente” (-5). Todavia, quanto maior for o número de países utilizando o poder de veto, mais este custo político será diluído. Quanto ao benefício de aceitação da proposta, o inverso será considerado verdadeiro.

Quadro 3 - Formação dos Payoffs por cenários possíveis

5 Países Aceitam 5		4 Países Aceitam 4		3 Países Aceitam 3	
Perda do <i>Status Quo</i>	-3	Manutenção do <i>Status Quo</i>	3	Manutenção do <i>Status Quo</i>	3
Consenso no CS	3	CS Dividido	-3	CS Dividido	-3
Benefício na AG	5	Benefício na AG	4	Benefício na AG	3
		1 País Nega -3		2 Países Negam -2	
		Manutenção do <i>Status Quo</i>	5	Manutenção do <i>Status Quo</i>	5
		CS Dividido	-3	CS Dividido	-3
		Custo na AG	-5	Custo na AG	-4

2 Países Aceitam 2		1 País Aceita 1		5 Países Negam 7	
Manutenção do <i>Status Quo</i>	3	Manutenção do <i>Status Quo</i>	3	Manutenção do <i>Status Quo</i>	5
CS Dividido	-3	CS Dividido	-3	Consenso no CS	3
Benefício na AG	2	Benefício na AG	1	Custo na AG	-1
3 Países Negam -1		4 Países Negam 0			
Manutenção do <i>Status Quo</i>	5	Manutenção do <i>Status Quo</i>	5		
CS Dividido	-3	CS Dividido	-3		
Custo na AG	-3	Custo na AG	-2		

Fonte: Elaborado pelos autores.

O jogo propriamente dito

Na sequência, a modelagem do jogo será apresentada por uma matriz de recompensas (ou *payoffs*) – quadros 4 e 5 –, tendo os países suas estratégias e recompensas expressas com base em todas as premissas anteriormente assumidas e expostas. A matriz foi dividida em duas apenas por uma questão de formatação. Por isso, deve ser considerada como um jogo único, no qual os *payoffs* dos países são apresentados na seguinte ordem: Rússia, França, Reino Unido, China, Estados Unidos. Não obstante, é preciso destacar que, apesar de parecer existir uma ordem (cronológica) de decisão, isto de fato não acontece, tendo em vista que, conforme assinalado nas premissas, trata-se de um jogo simultâneo.

Quadro 4 - Reforma do Conselho de Segurança

EUA SIM							
CHINA SIM				CHINA NÃO			
REINO UNIDO SIM				REINO UNIDO SIM			
		FRANÇA				FRANÇA	
		SIM	NÃO			SIM	NÃO
RÚSSIA	SIM	5, 5, 5, 5, 5	4, -3, 4, 4, 4	RÚSSIA	SIM	4, 4, 4, -3, 4	3, -2, 3, -2, 3
	NÃO	-3, 4, 4, 4, 4	-2, -2, 3, 3, 3		NÃO	-2, 3, 3, -2, 3	-1, -1, 2, -1, 2
REINO UNIDO NÃO				REINO UNIDO NÃO			
		FRANÇA				FRANÇA	
		SIM	NÃO			SIM	NÃO
RÚSSIA	SIM	4, 4, -3, 4, 4	3, -2, -2, 3, 3	RÚSSIA	SIM	3, 3, -2, -2, 3	2, -1, -1, -1, 2
	NÃO	-2, 3, -2, 3, 3	-1, -1, -1, 2, 2		NÃO	-1, 2, -1, -1, 2	0, 0, 0, 0, 1

Fonte: Elaborado pelos autores.

Quadro 5 - Reforma do Conselho de Segurança (continuação)

EUA NÃO							
CHINA SIM				CHINA NÃO			
REINO UNIDO SIM				REINO UNIDO SIM			
		FRANÇA				FRANÇA	
		SIM	NÃO			SIM	NÃO
RÚSSIA	SIM	4, 4, 4, 4, -3	3, -2, 3, 3, -2	RÚSSIA	SIM	3, 3, 3, -2, -2	2, -1, 2, -1, -1
	NÃO	-2, 3, 3, 3, -2	-1, -1, 2, 2, -1		NÃO	-1, 2, 2, -1, -1	0, 0, 1, 0, 0
REINO UNIDO NÃO				REINO UNIDO NÃO			
		FRANÇA				FRANÇA	
		SIM	NÃO			SIM	NÃO
RÚSSIA	SIM	3, 3, -2, 3, -2	2, -1, -1, 2, -1	RÚSSIA	SIM	2, 2, -1, -1, -1	0, 1, 0, 0, 0
	NÃO	-1, 2, -1, 2, -1	0, 0, 0, 1, 0		NÃO	0, 1, 0, 0, 0	7, 7, 7, 7, 7

Fonte: Elaborado pelos autores.

Tendo as premissas e a estrutura do jogo, é possível iniciar a fase de resolução propriamente dita. A técnica de resolução que utilizaremos é a chamada “eliminação iterada das estratégias estritamente dominadas”. Conforme sublinhado anteriormente, resolver um jogo equivale a encontrar o seu Equilíbrio de Nash, segundo o qual os jogadores irão

fazer o seu melhor no sentido de tentar maximizar os seus *payoffs*, considerando que os demais agentes também farão o mesmo.

Começaremos resolvendo o jogo “de dentro para fora”, por assim dizer, iniciando com um recorte do jogo (que equivale ao quadrante inferior direito do quadro 4), onde EUA e China votam ambos SIM e o Reino Unido vota NÃO:

Quadro 6 - Recorte do Jogo da Reforma do CSNU

EUA		SIM	
CHINA		SIM	
REINO UNIDO		NÃO	
		FRANÇA	
		SIM	NÃO
RÚSSIA	SIM	4, 4, -3, 4, 4	3, -2, -2, 3, 3
	NÃO	-2, 3, -2, 3, 3	-1, -1, -1, 2, 2

Fonte: Elaborado pelos autores.

Segundo a matriz e recompensas apresentada no subjogo acima, os jogadores Rússia e França optarão por votar {SIM, SIM}, isto porque escolher SIM para os dois países é sempre melhor do que optar pela estratégia NÃO, independente daquilo que o outro jogador venha a escolher. Analisando mais detalhadamente, temos que: caso a França opte por votar SIM, a Rússia irá optar pelo SIM também, já que 4 é melhor do que -2. Caso a França vote NÃO, a Rússia deverá optar novamente pelo SIM, pois o seu retorno é 3 ao invés de utilizar o seu poder de veto e obter -1. O mesmo raciocínio pode ser repetido para a França, já que este jogo é simétrico. Chegando a esta conclusão podemos, portanto, excluir as demais estratégias devido ao fato de que elas nunca serão opções racionais (tendo em vista que são estratégias estritamente dominadas). Com o intuito de deixar claras as estratégias que serão escolhidas, os *payoffs* que as estratégias dominantes oferecem serão destacados.

Aplicando esta mesma técnica para a resolução de todos os pequenos jogos, chegaremos às estratégias escolhidas pelos países que sempre pagam os maiores *payoffs*. Apenas um dos pequenos jogos (nomeadamente aquele que equivale ao quadrante inferior direito do quadro 5 – onde EUA, China e Reino Unido votam NÃO) necessita uma explicação diferenciada dos demais, conforme segue:

Quadro 7 - II Recorte do Jogo de Reforma do CSNU

EUA		NÃO	
CHINA		NÃO	
REINO UNIDO		NÃO	
		FRANÇA	
		SIM	NÃO
RÚSSIA	SIM	2, 2, -1, -1, -1	0, 1, 0, 0, 0
	NÃO	0, 1, 0, 0, 0	7, 7, 7, 7, 7

Fonte: Elaborado pelos autores.

Como é possível observar, neste subjogo não existe um único, mas sim dois Equilíbrios de Nash com Rússia e França votando ambos SIM ou ambos NÃO. No caso em tela, por se tratar de um subjogo único e os jogadores possuírem informação completa, podemos presumir que a opção feita por ambos será pelo Equilíbrio de Nash em ponto focal {NÃO, NÃO}, que é aquele que paga os maiores *payoffs* (pois $7 > 2$).

Eliminando as estratégias dominadas de cada um dos jogos pequenos, os jogadores França, Rússia e o Reino Unido conhecerão os Equilíbrios de Nash destes jogadores e escolherão as suas estratégias racionais, conforme explicado na sequência:

Quadro 8 - Reforma do CSNU (I Resumo)

EUA SIM						EUA NÃO					
CHINA SIM			CHINA NÃO			CHINA SIM			CHINA NÃO		
REINO UNIDO SIM			REINO UNIDO SIM			REINO UNIDO SIM			REINO UNIDO SIM		
		FRANÇA			FRANÇA			FRANÇA			FRANÇA
		SIM			SIM			SIM			SIM
RÚSSIA	SIM	5, 5, 5, 5, 5	RÚSSIA	SIM	4, 4, 4, -3, 4	RÚSSIA	SIM	4, 4, 4, 4, -3	RÚSSIA	SIM	3, 3, 3, -2, -2
REINO UNIDO NÃO			REINO UNIDO NÃO			REINO UNIDO NÃO			REINO UNIDO NÃO		
		FRANÇA			FRANÇA			FRANÇA			FRANÇA
		SIM			SIM			SIM			NÃO
RÚSSIA	SIM	4, 4, -3, 4, 4	RÚSSIA	SIM	3, 3, -2, -2, 3	RÚSSIA	SIM	3, 3, -2, 3, -2	RÚSSIA	NÃO	7, 7, 7, 7, 7

Fonte: Elaborado pelos autores.

Considerando as opções do Reino Unido, o qual sabe que tanto a Rússia como a França escolherão as opções que pagam os maiores *payoffs*, ele escolherá as estratégias destacadas no quadro 8, acima. Na primeira parte (quadrante superior esquerdo do quadro 8), quando França, Rússia, EUA e China escolhem apoiar a reforma, então, racionalmente, o Reino Unido irá também apoiá-la, isto porque irá optar pelo retorno de 5, que reflete a aceitação da reforma por parte do CSNU, em detrimento do -3, que é a situação em que ele optaria sozinho pelo veto e ficaria com todo o custo político imposto pelo nível internacional (AG). O mesmo raciocínio é repetido para as demais interações do Reino Unido, o qual já leva em consideração as escolhas da França e Rússia para tomar as suas próprias decisões. Tem-se então uma nova redução no tamanho do jogo a caminho do Equilíbrio de Nash final. Na sequência da análise, a jogada do próximo país, China, será considerada partindo do mesmo pressuposto: que os jogadores escolhem com base na maximização dos seus retornos.

Quadro 9 - Reforma do CSNU (II Resumo)

EUA SIM						EUA NÃO					
CHINA SIM			CHINA NÃO			CHINA SIM			CHINA NÃO		
REINO UNIDO SIM			REINO UNIDO SIM			REINO UNIDO SIM			REINO UNIDO NÃO		
		FRANÇA			FRANÇA			FRANÇA			FRANÇA
		SIM			SIM			SIM			NÃO
RÚSSIA	SIM	5, 5, 5, 5, 5	RÚSSIA	SIM	4, 4, 4, -3, 4	RÚSSIA	SIM	4, 4, 4, 4, -3	RÚSSIA	NÃO	7, 7, 7, 7, 7

Fonte: Elaborado pelos autores.

Seguindo a mesma técnica de resolução, agora é preciso analisar os *payoffs* relativos à decisão chinesa. Na primeira escolha, a China espera que os Estados Unidos escolham SIM (matriz de recompensas à esquerda), logo os chineses também escolherão a estratégia SIM, acompanhando o voto da Rússia, da França e do Reino Unido. Tal estratégia propiciará um retorno de 5, situação melhor do que um veto e a obtenção de um *payoff* de -3. No segundo cenário, com os Estados Unidos optando por NÃO (matriz de recompensas à direita), a China também escolherá utilizar o veto, visto que seus tomadores de decisão preferem se indispor com o nível internacional (AG) e confirmar a “união” da decisão do CS, ratificando seu veto, do que aproveitar uma possível negação americana (pois $7 > 3$). Eliminando as estratégias que nunca serão jogadas pela China por sempre pagarem os piores *payoffs*, temos o último quadro que resume o jogo completo, dando destaque apenas para os Equilíbrios de Nash encontrados nas interações apresentadas anteriormente.

Quadro 10 - Reforma do CSNU (III Resumo)

EUA SIM			EUA NÃO		
CHINA SIM			CHINA NÃO		
REINO UNIDO SIM			REINO UNIDO NÃO		
		FRANÇA			FRANÇA
		SIM			NÃO
RÚSSIA	SIM	5, 5, 5, 5, 5	RÚSSIA	NÃO	7, 7, 7, 7, 7

Fonte: Elaborado pelos autores.

Como apresentado nos minijogos anteriores, também neste caso a diplomacia norte-americana, sabendo que os jogadores serão racionais em todas as suas decisões, poderá optar pelo SIM, o qual confere um *payoff* de 5, ou o veto, o qual mantém o *status quo* do Conselho e paga um *payoff* de 7, uma vez que mitiga o custo de negação entre todos os cinco países membros permanentes do CSNU. Logo, é lógico presumir que a opção será a de manter o *status quo* do grupo em detrimento da reforma proposta (pois $7 > 5$), o que acarretará a sua derrota definitiva.

Convém novamente destacar que, apesar de a metodologia de análise do jogo ter apresentado uma “ordem” fictícia de decisão, por ser modelado como um jogo simétrico, onde a estrutura dos *payoffs* é igual para todos os jogadores, a técnica de resolução (da eliminação iterada das estratégias estritamente dominadas) torna indiferente a ordem em que aparecerão os jogadores. Ou seja, é possível substituir a posição dos EUA pelo da Rússia, ou de qualquer outro país, sem prejudicar a análise. Com essa conclusão, pode-se inferir que é indiferente a distribuição dos países no jogo e que a noção de sequência serve apenas para os jogadores otimizarem suas estratégias a partir das expectativas que possuem acerca do comportamento racional (maximizador da sua própria recompensa ou *payoff*) dos demais.

Considerações finais

A intenção do presente trabalho foi explorar a aplicabilidade da teoria dos jogos no contexto das negociações políticas internacionais. Cabe aqui, no entanto, uma ressalva: como toda teoria que visa modelar uma situação real, o jogo não consegue abarcar todas as interações entre os atores nem todos os fatores de influência sobre a situação em tela. Não obstante, entendemos que, ainda assim, a teoria dos jogos pode contribuir com *insights* importantes para a análise de Reforma do Conselho de Segurança, assim como de diversas outras questões, seja do domínio da ciência política seja das relações internacionais. Foi nesse sentido que o presente estudo lançou mão desta ferramenta analítica para a investigação de uma decisão no contexto de um Sistema Internacional.

A Reforma do Conselho de Segurança foi o tema de interesse devido ao fato de estar novamente em pauta. De fato, com o terceiro mandato do Presidente Lula, o tema da demanda brasileira por um assento permanente neste órgão voltou a ganhar destaque na agenda brasileira. A despeito de ser uma reivindicação importante, existem custos políticos

para os países que propõem a reforma, caso estes não alcancem os resultados almejados. Do ponto de vista estratégico, não é racional que o Brasil leve em consideração apenas os retornos positivos (*payoffs* positivos) quando também existe um risco elevado de revés, após muita dedicação e rodadas de negociações internacionais, caso a proposta venha a ser rejeitada (*payoffs* negativos) no Conselho de Segurança.

Para que os países do G-4 não atuem de uma maneira irracional, é preciso estimar quais são os incentivos dos cinco países membros permanentes deste Conselho quanto às suas decisões no que tange a proposta ora em pauta. Foi exatamente isto que buscamos realizar neste artigo: estimar os retornos dos cinco países levando em consideração três premissas principais: a manutenção do *status quo* (desejo de reforma do CS); consenso do CS (nível doméstico) e pressão da AG (custo ou benefício do nível internacional) atribuindo possíveis recompensas (positivas ou negativas) para cada uma destas possibilidades.

A modelagem do jogo também é um aspecto muito importante para a sua resolução. A nossa foi estruturada com base nos seguintes aspectos: jogo único, visto que apesar de os negociadores terem contato diversas vezes, estes não decidem a respeito deste tema constantemente; decisão simultânea, já que a decisão é tomada ao mesmo tempo (ou então, mesmo que em momentos diferentes, no momento em que vota, cada jogador não sabe o que o(s) outro(s) escolheu(ram); informação completa, porque os jogadores conhecerão quais são as suas próprias estratégias e incentivos além daquelas dos demais; e por fim, porém não menos importante, a questão essencial da pressuposição de racionalidade (mútua) dos jogadores/tomadores de decisão.

Como apresentado, o nível doméstico e o internacional foram adaptados da teoria dos dois níveis de Putnam (2010), e completaram o arcabouço teórico/analítico utilizado para a análise. A partir desta estrutura, o pressuposto da decisão racional dos indivíduos foi realizado por meio da busca do Equilíbrio de Nash para o jogo entre os cinco países.

Foi utilizada a técnica da eliminação iterada das estratégias estritamente dominadas e o resultado encontrado para a questão de pesquisa enunciada na introdução, segundo as premissas apresentadas na sequência, foi que a reformulação do Conselho naqueles termos não é possível e que a reivindicação brasileira (assim como os demais países do grupo), caso seja votada, será rejeitada. Esta inferência é importante para o G-4, que deve incorporar esses custos políticos na decisão de propor a reforma. Considerando os resultados e as análises do jogo aqui desenvolvido, os atores que demandam a reforma do Conselho deveriam modificar a estrutura da sua reivindicação para que, a partir de diferentes premissas, a proposta possa ser aceita.

Referências

- ADDA, J. **Os Problemas da Globalização da Economia**. Rio de Janeiro: Manole, 2004.
- AMORIM, C. **A Reforma da ONU**, 1998. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/amorimonu.pdf>.
- ADE-IBIJOLA, A. O. The United Nations Security Council Reforms and The Permanent Five Challenge: A Historical Perspective. **Journal of International Studies**, v. 11, p. 131-140, 2015.
- ARRAES, V. **O Brasil e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: dos anos 90 a 2002**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n2/a08v48n2.pdf>.
- AXELROD, R.; KEOHANE, R. Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. **World Politics**, v. 38, n. 1, p. 226-254, 1985.
- BASTOS, R. **A Teoria dos Jogos e o Mercosul**. Brasília: Universidade de Brasília, v. 9, n. 1, p. 331-347, 2011.
- BAUMGARTEN, M. **Em busca do protagonismo: a nova inserção brasileira no panorama internacional**. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=646.
- BERNI, D. A. ; FERNANDEZ, B. **Teoria dos Jogos: crenças, desejos, escolhas**. São Paulo: Saraiva, 2014
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N., PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. UnB, vol. 2, 12ª ed, 2004.

BRASIL. **Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul 10ª Reunião da Comissão Ministerial Trilateral do IBAS. 21 de setembro de 2022.** 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/forum-de-dialogo-india-brasil-africa-do-sul-10a-reuniao-da-comissao-ministerial-trilateral-do-ibas-21-de-setembro-de-2022>.

BRASIL. **Discurso do Embaixador Mauro Vieira por ocasião da posse no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores** – Brasília, 2 de janeiro de 2023. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/discurso-do-embaixador-mauro-vieira-por-ocasio-da-posse-no-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exterores-brasilia-2-de-janeiro-de-2023>.

BRASIL. **Declaração Conjunta Do Cabo Da Boa Esperança** – Ministros Das Relações Exteriores E Relações Internacionais Do BRICS – Cidade do Cabo, África do Sul, 1º de junho de 2023. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/declaracao-conjunta-do-cabo-da-boia-esperanca-2013-ministros-das-relacoes-exterores-e-relacoes-internacionais-do-brics-2013-cidade-do-cabo-africa-do-sul-1o-de-junho-de-2023>. Acesso em: 25 jul. 2023.

BRIGIDO, E. **O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU: estratégias da diplomacia brasileira para obtenção de um assento permanente.** Tese de Doutorado. Brasília: UNB, 2010.

CORREA, H. **Game Theory as an instrument for the analysis of international relations**, 2001. Disponível em: <http://www.ritsu-mei.ac.jp/acd/cg/ir/college/bulletin/.../14-2hector.pdf>.

EVANS, G., NEWNHAM, J. **Dictionary of International Relations**. London: Penguin Books, 1998.

FERNANDEZ, B. **Teoria dos Jogos na História, nas Estórias: na Vida Real: 100 exercícios comentados e resolvidos.** Florianópolis: Pe-regrinas, 2021.

FIANI, R. **Teoria dos jogos com aplicações em economia, administração e ciências sociais.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FRISSE, G. **A reforma da ONU.** Disponível em: <http://repositorio.bce.unb.br/handle/10482/975>.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas: o caso Brasileiro.** Disponível em: <http://blogs.unibh.br/wpmu/relacoesinternacionais/files/2009/05/guia-4-conselho-de-seguranca.pdf>.

GAMA, C.F.; LOPES, D. **Bem me queres, mal me queres: ambivalência discursiva na avaliação canônica do desempenho da ONU.** Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/tsocp/v17n33/v17n33a12.pdf>.

GARCIA, E. De como o Brasil quase se tornou membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1945. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 1, p. 159-177, 2011.

GATES, S.; HUMES, B. **Games, Information, and Politics: Applying Game Theoretic Models to Political Science**, Michigan: The University of Michigan Press, 1997.

GOULD, M., RABLEN, M. Reform of the United Nations Security Council: equity and efficiency. **Public Choice**, v. 173, p. 145-168, 2017.

HOSLI, M., DORFLER, T. Why is change so slow? Assessing prospects for United Nations Security Council reform. **Journal of Economic Policy Reform**, v. 21, n. 1, p. 35-50, 2019.

LAMPREIA, L.F. Discurso L. Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. 25 Set. 1995. In: Corrêa, Luiz Felipe de Seixas. (Org.). **O Brasil nas Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2007.

LEDERER, E. **China: UN Council Resolution Dangerous.** Disponível em: <<http://www.globalpolicy.org/security-council/security-council-reform/un-documents/41203.html?itemid=1451>>.

LIMA, C. **O caráter obrigatório das decisões do conselho de segurança das Nações Unidas.** Disponível em: http://www.ce-din.com.br/revistaeletronica/volume4/arquivos_pdf/sumario/art_v4_XV.pdf.

LUCK, E.C. How Not to Reform the United Nations. **Global Governance**, Columbia, n. II, p.407-414, 2005.

MAGALHÃES, J.C. **A reforma da Carta da ONU.** Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141995000300012&script=sci_arttext.

MARTINI, E. **UN Security Council Reform.** Current Developments. Policy brief. Istituto Affari Internazionali. 2009. Disponível em: <https://ciaotest.cc.columbia.edu/wps/iai/0017879/index.html>. Acesso em: 28 jul. 2023.

MELLO, F. **Teoria dos jogos e relações internacionais: um balanço dos detalhes.** BIB 44, 1997.

MELLO, V.; ROSAS, M.C.; SOARES, J. **Reformas na ONU.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

MERCADANTE, A.; MAGALHÃES, J.C. (Orgs.). **Reflexões sobre os 60 anos da ONU.** Ijuí: Editora Unijuí, 2005.

NACIONES UNIDAS. Departamento de Información Pública. **ABC de las Naciones Unidas.** New York, United Nations, 2006.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Reforma da ONU**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-em-acao/reforma-da-onu/>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Milênio**. Lisboa: United Nations Information Centre, 2000.

PEREIRA, A. E. A reforma do conselho de segurança e a “democracia global”. **Anais 3º Encontro Nacional ABRI 2011**. 2011.

PUTNAM, R. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, p. 147-174, 2010.

SALVO, M. Teoria dos Jogos e as Negociações da Alca. **Análise**, Porto Alegre, n. 10, p. 5-21, 2007.

STONE, R. W. The Use and Abuse of Game Theory in International Relations: The Theory of Moves. **Journal of Conflict Resolution**, n. 45, v. 2, p. 216–244, 2001.

SARDENBERG, R. **O Brasil e as Nações Unidas**. In: COLÓQUIO CARTA DE SÃO FRANCISCO: 50 ANOS DEPOIS. São Paulo: USP, 1995. p. 119 - 128.

SOUZA, R. M. de. **O Novo Sistema de Segurança Internacional**: A Reforma da ONU por Unilateralismo Americano.

UNITED NATIONS. **Carta da ONU**. Disponível em: http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf.

UNITED NATIONS. **Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters**. New York: United Nations, 2015.

VON NEUMANN, J.; MORGENSTERN, O. **Theory of games and economic behavior**. Princeton: Princeton University, 1944.

WINTHER, B. Z., LINDEGAARD, L. B. In the name of democracy: UNSC reform at the intersection of discourse and governmentality. **Discourse & Society**, v. 32, n. 2, p. 231-253, 2021.

Funções de colaboração exercidas	
Brena Paula Magno Fernandez:	Conceituação; Metodologia; Validação; Administração do projeto; Análise formal; Investigação; Supervisão; Escrita (revisão e edição);
Graciela De Conti Pagliari:	Conceituação; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);
Rodrigo Rodolfo Pizzolatti:	Conceituação; Análise formal; Investigação; Escrita (primeira redação);

Informações fornecidas pelos autores de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

Inserção chinesa no Sistema Financeiro Internacional: assertividade e resposta às sanções do Ocidente

Chinese insertion in the International Financial System: assertiveness and response to Western sanctions

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.135425>

Marcelo Pereira Fernandes

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, Brasil

mapefern@gmail.com  

Matheus Pedro de Carvalho

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil

matheusmachado351@gmail.com  

Resumo

Nos últimos anos, os Estados Unidos usam o dólar como ferramenta geopolítica, aplicando sanções a nações consideradas adversárias, o que tem suscitado preocupações, particularmente na China. O objetivo deste estudo é examinar opções ao sistema financeiro global dominado pelo dólar, com foco na crescente influência chinesa. O desenvolvimento do *Cross-Border Interbank Payment System* (CIPS) representa uma resposta direta ao poder econômico dos Estados Unidos, oferecendo alternativas para nações escaparem de sanções. O CIPS fornece uma rota viável para transações internacionais, como reforça a posição global do renminbi. O texto analisa qualitativamente a hierarquia monetária, destacando influências políticas além de econômicas. Explora o SWIFT, o CIPS e a internacionalização do *renminbi*. Portanto, ilustra que a China está ativamente trabalhando na criação de alternativas ao dólar. Essas iniciativas marcam mudanças geopolíticas, à medida que os atores internacionais buscam maior independência financeira e monetária. Na primeira seção é apresentado o conceito da hierarquia monetária e suas implicações para países periféricos. A seção seguinte, mostra como o SWIFT é utilizado como ferramenta de sanções aos países adversários. A terceira parte tem foco no CIPS, a internacionalização do renminbi e em como novas alternativas de desvinculação do dólar afetam o sistema monetário e financeiro internacional.

Palavras-chave: SWIFT; CIPS; China; Estados Unidos.

Abstract

In recent years, the United States has used the dollar as a geopolitical tool, applying sanctions to nations considered adversaries, which has raised concerns, particularly in China. The aim of this study is to examine options to the dollar-dominated global financial system, with a focus on China's growing influence. The development of the *Cross-Border Interbank Payment System* (CIPS) represents a direct response to the economic power of the United States, offering alternatives for nations to evade sanctions. CIPS provides a viable route for international transactions, as well as strengthening the renminbi's global position. The text qualitatively analyzes the monetary hierarchy, highlighting political as well as economic influences. Explores SWIFT, CIPS and the internationalization of the renminbi. It therefore illustrates that China is actively working on creating alternatives to the dollar. These initiatives mark geopolitical changes, as international actors seek greater financial and monetary independence. The first section presents the concept of monetary hierarchy and its implications for peripheral countries. Next section shows how SWIFT is used as a tool for sanctioning opposing countries. The third part focuses on CIPS, the internationalization of the renminbi and how new alternatives to decoupling from the dollar affect the international monetary and financial system

Keywords: SWIFT; CIPS; China; U.S.

Recebido: 08 Setembro 2023

Aceito: 24 Abril 2024

Conflitos de interesse: Os autores não reportaram potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilhá-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

A perspectiva do surgimento de uma nova ordem internacional mais estável a partir dos acordos de Bretton Woods fracassou e foi substituída por uma nova estrutura dominada por capitais voláteis, submetendo o Sistema Financeiro Internacional (SFI) a forte instabilidade. Com o desenvolvimento de novas ferramentas de pagamentos, foi fundado, em 1973, o SWIFT, cuja sigla significa *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*. Com sede na Bélgica, o SWIFT é um sistema de mensagens entre bancos e para bancos. A rede SWIFT, na verdade, não transfere fundos, em vez disso, envia mensagens de ordens de pagamento entre bancos usando códigos SWIFT específicos, minimizando os custos de tradução e confirmação da identidade de seus clientes (EICHENGREEN, 2022; IBM, 2022). A rede é o maior sistema de mensagens financeiras do mundo, compreendendo mais de 11.000 participantes em mais de 200 países. Dessa forma, interage com toda economia global, com diversos países que enviam e recebem ordens de pagamentos diariamente por meio dele.

Em março de 2012, Washington coordenou uma ação multilateral para intensificar as sanções financeiras contra o Irã. O motivo principal foi a preocupação da comunidade internacional com o programa nuclear iraniano. O Conselho de Segurança das Nações Unidas e vários países, incluindo os membros da União Europeia e os Estados Unidos, impuseram sanções econômicas ao Irã para pressioná-lo a cumprir suas obrigações internacionais em relação ao programa nuclear. Assim, o SWIFT foi excepcionalmente proibido pelo Regulamento 267/2012 da União Europeia em fornecer serviços de mensagens financeiras a bancos iranianos sancionados pela União Europeia e principalmente pelos Estados Unidos. O objetivo anunciado era forçar o Irã a renunciar seu programa nuclear. Em 2015 Teerã chega a um acordo sobre seu programa nuclear com as grandes potências¹ e no ano seguinte o país é novamente reconectado. Mas em agosto de 2018, o Irã foi novamente excluído do SWIFT, desta vez por uma decisão unilateral do governo Trump e que ainda está em vigor (IRAN, 2023). Em março e junho de 2022, o SWIFT recebeu ordens para intensificar as sanções financeiras contra a Rússia, de modo que, provedores de mensagens financeiras especializadas foram proibidos de fornecer serviços às entidades designadas. Em uma economia mundial dominada pelo dólar, países que sofrem sanções através da desconexão do SWIFT precisam recorrer a alternativas para escapar destas imposições aplicadas pelos Estados Unidos.

Em 2015, a China lançou seu próprio sistema de pagamentos, o *Cross-Border Interbank Payment System* (CIPS), visando criar uma alternativa aos sistemas ocidentais para realizar transações e compensações financeiras, além de internacionalizar sua moeda, o renminbi (RMB) (KE, 2022). O CIPS pode se apresentar como alternativa aos países alvos de sanções do Ocidente, como Irã e Rússia.

Em relação à metodologia, o artigo faz uma análise qualitativa sobre a existência de uma hierarquia monetária no sistema monetário internacional, demonstrando que, além das questões econômicas, há também questões de ordem política responsáveis por essa hierarquia. Nesse sentido, descreveremos o SWIFT, o CIPS e o processo de internacionalização do RMB, por meio de levantamento e sistematização de informações, buscando mostrar as repercussões no sistema monetário e financeiro internacional.

O objetivo deste trabalho é analisar como a inserção chinesa no sistema financeiro internacional pode oferecer alternativas em um sistema financeiro dominado pelo dólar. O desenvolvimento do CIPS pode ser entendido como um enfrentamento ao poder monetário e financeiro dos Estados Unidos, criando alternativas para os países escaparem das sanções impostas pelo Ocidente. Além desta introdução, na primeira seção será exposta uma breve contextualização sobre o sistema monetário internacional, tendo como pressuposto que se trata de um sistema hierárquico difícil de ser modificado. Na segunda seção será mostrado o desenvolvimento e funcionamento do SWIFT. Também discutiremos como o sistema, com sede na Bélgica, é utilizado como arma econômica pelos Estados Unidos e como o desenvolvimento de novos sistemas influenciam alguns países a buscarem reduzir o uso do dólar e manter suas reservas internacionais em moedas

¹ O acordo foi realizado com os Estados Unidos, Reino Unido, França, Alemanha, Rússia e a China, sendo estabelecido uma série de compromissos que visava desmantelar parte considerável da sua infraestrutura nuclear (BORGER, 2015).

diferentes, como, por exemplo, a Rússia. Na terceira seção, o CIPS e a China serão os principais pontos de discussão. A China é a segunda maior economia do mundo e seu projeto de internacionalização do RMB, por meio de seu próprio sistema de pagamentos poderá desafiar o sistema monetário e financeiro dominado pelos Estados Unidos. Por fim, as considerações finais.

Hierarquia monetária

O Sistema Monetário Internacional (SMI) funciona com uma hierarquia que revela o poder econômico e político dos diversos Estados-nação no Sistema Internacional. Assim, convém fazer uma distinção entre economias centrais e periféricas, pelo ângulo monetário, com o intuito de deixar mais clara as consequências deste sistema hierárquico. Por economias centrais entendem-se aqui aquelas cujas moedas têm importância, pelo menos regional, ao cumprir suas funções básicas em espaços além de suas fronteiras ou mesmo em âmbito mundial, como é o caso do dólar dos Estados Unidos. São também aquelas cujos títulos de dívida são emitidos em condições mais favoráveis que os das demais economias. A rigor, poucas economias e moedas incluem-se nessa condição, e mesmo esse reduzido número não constitui um conjunto uniforme.

É o caso do euro, que sucedeu o marco na Europa continental; o yen, no espaço asiático liderado pelo Japão, atualmente com a sombra do RMB; a libra esterlina, cuja importância se vincula ao papel particular ainda desempenhado pela *city londrina* – são os principais exemplos desse conjunto. O dólar ocupa uma posição singular ao dominar amplamente a denominação dos títulos financeiros e as transações comerciais, funcionando ainda como reserva de valor universal. Naturalmente, a posição relativa das moedas decorre do peso relativo das respectivas economias no cenário internacional, dentro do que se destaca a Divisão Internacional do Trabalho (DIT) entre (e intra) as economias centrais e periféricas.

No entanto, existem fatores de outras ordens que concorrem para configurar a hierarquia das moedas. A título de exemplo, podemos mencionar que a importância do euro está longe de refletir o peso relativo da União Europeia nos fluxos internacionais de capitais e de comércio. Outro caso desse descompasso é o que se constata entre a força do RMB e a inserção da China na DIT, embora, como veremos neste artigo, este descompasso vem se reduzindo. Por outro lado, a posição do dólar transcende até mesmo o alcance conjunto dos capitais, empresas e do comércio dos Estados Unidos, considerados isoladamente. A influência do dólar, na verdade, atua para consolidar e amplificar o efeito de tal conjunto, constituindo um dos pilares de um fenômeno mais amplo referido geralmente como “hegemonia”.

De Conti *et al.* (2014) define que a liquidez internacional ocorre a partir do momento em que a moeda nacional seria utilizada para além das fronteiras do país que a emite e não deve ser igualada com a liquidez da moeda quando para uso doméstico. Para evitar equívoco, o autor cria o termo “liquidez da divisa”, que indica a capacidade clássica da moeda em realizar as funções de meio de pagamento, unidade de conta e reserva de valor em âmbito internacional. Dessa forma, as moedas dos países centrais e periféricos são líquidas domesticamente, mas somente as primeiras apresentam a liquidez da divisa, ou seja, são usadas em quase todas as transações internacionais, como, por exemplo, o dólar.

A liquidez é fundamental para realizar uma análise mais detalhada acerca da hierarquia e suas consequências. Dado o crescimento da especulação nas relações econômicas internacionais, as taxas de câmbio e de juros e os preços dos ativos estão submetidas a elevadas oscilações de curto prazo com alto risco de contaminar uma economia com moeda não conversível, o que aumenta as chances de crises sistêmicas relacionadas à fuga de capitais. Por esta lógica, a hierarquia de moedas, além de causar impactos financeiros e macroeconômicos, ainda provoca efeitos nas trocas internacionais, tanto positivamente quanto negativamente (DE CONTI *et al.*, 2014).

Por um lado, a utilização internacional de uma quantia limitada de moedas acaba facilitando o comércio mundial, pois designa um ou mais ativos buscados pela maioria dos países e que possuam liquidez para serem rapidamente usados nas transações, acarretando externalidades positivas para os agentes. Pela lógica contrária, a necessidade de utilizar moeda conversível para liquidar o intercâmbio envolvendo Estados que não emitem essa moeda, pode gerar dificuldades ao

comércio, como, por exemplo, custos de transação relacionados na compra e/ou venda de divisas, o qual prejudica o acesso de pequenos e médios produtores ao mercado internacional. Assim, conforme a carência de crédito em uma moeda forte, a dinâmica comercial fica vinculada as fases cíclicas da liquidez internacional e, em último caso, à política monetária das nações centrais, principalmente à dos Estados Unidos administrada pelo *Federal Reserve* (FED).

De acordo com Fritz *et al.* (2018), as dificuldades enfrentadas pelos países que não emitem moeda com liquidez internacional foram ampliadas na chamada “globalização financeira”. Esta tem origem com o fim dos acordos de Bretton Woods em 1971 e a adoção do regime de câmbio flutuante a partir de 1973. Mais tarde, a desregulamentação financeira promovida com a ascensão de governos conservadores na Inglaterra (1979) e nos Estados Unidos (1980) levou a uma transformação nos sistemas financeiros em todo mundo, permitindo a forte ampliação dos ativos financeiros das empresas. Na esfera internacional, o fim ou a redução dos controles sobre movimentos de capitais, aumentou fortemente a instabilidade das taxas de câmbio, principalmente das economias periféricas que não raramente são assoladas por crises de confiança e a consequente fuga de capitais.

Assim, a existência da hierarquia monetária no contexto da desregulamentação financeira e abertura da conta de capitais que generalizaram nos anos 1990, especialmente nas economias periféricas, constroem os países a utilizarem políticas fiscais e monetárias que reduzam a instabilidade econômica e elevam o emprego.

Todavia, as análises de De Conti *et al.* (2014) e Fritz *et al.* (2018), embora tenham o mérito de chamar a atenção para o fato de que o SMI funciona de forma hierárquica, não analisam as consequências quanto ao poder no Sistema Internacional. Strange (1994), Fiori (1999) e Metri (2015) destacam a moeda como fator fundamental para a formação de poder dos Estados. Esses autores partem do pressuposto de que a falta de uma autoridade legitimamente definida, faz com que os estados nacionais e os agentes estejam sempre em competição para exercer seu poder sobre os demais.

Os Estados Unidos desempenham papel singular no SMI, conforme as análises de Serrano (2002) e Tavares e Melin (1997). No atual padrão monetário dólar-flexível, em que o dólar não é mais conversível em ouro, os Estados Unidos podem, segundo seus interesses, variar a paridade do dólar em relação às moedas dos outros países através da manipulação das taxas de juros (SERRANO, 2002), influenciando as decisões de política monetária dos demais Bancos Centrais. Isto significa que a aceitação do dólar como reserva universal de valor do sistema não se sustenta pela capacidade de manter seu valor estável como nos padrões monetários anteriores. Ou seja, conforme Tavares e Melin (1997, p. 64), o dólar não é mais um padrão de valor no sentido tradicional dos padrões monetários anteriores, pois cumpre o papel de “moeda financeira”, aquela que domina amplamente os contratos no mercado financeiro internacional e serve de abrigo seguro aos investidores durante as crises, mesmo quando o próprio Estados Unidos são o epicentro da crise como aconteceu em 2008.

O SWIFT como ferramenta de sanções

SWIFT: a maior rede de pagamentos do mundo

Em 3 de maio de 1973, o SWIFT foi fundado como uma cooperativa societária por bancos estadunidense e europeus sob o direito belga, tornando-se um instrumento fundamental para o sistema internacional após o rápido aumento das transações financeiras que ocorreram com o fim dos acordos de *Bretton Woods*. Nos últimos 40 anos, o SWIFT serve o setor financeiro como uma plataforma de intermediação nas comunicações, provendo produtos e serviços, atuando como desenvolvedor de padrões e organizações. Fundado para criar eficiência, substituindo o telegrama e Telex para pagamentos internacionais, o SWIFT forma um núcleo fundamental no campo da infraestrutura de serviços financeiros. É amplamente considerado a rede de intermediação mais confiável e segura em todo o mundo. Atende mais de 200 países e mais de 11.000 organizações bancárias, instituições de valores mobiliários e empresas clientes (SWIFT HISTORY, 2020). Segundo Scott e Zachariadis (2014), o SWIFT serve como uma rede de transporte para muitos pagamentos e infraestrutura de valores. Isso o torna o fornecedor mais significativo de serviços de mensagens e processamento financeiro no mundo.

É importante enfatizar que o SWIFT não é um sistema de pagamentos. Segundo o Reserve Bank of Australia (2019), um sistema de pagamento é uma forma de liquidar transações financeiras, através da transferência de valor monetário, envolvendo instituições, instrumentos, pessoas, regras, procedimentos, padrões e tecnologias que tornam essa troca possível. O sistema de pagamentos é composto por acordos que possibilitam a transferência de fundos entre consumidores, empresas e outras organizações, normalmente mantidos em contas bancárias. Isso inclui instrumentos de pagamento como dinheiro, cartões, cheques e transferências eletrônicas de fundos, bem como os arranjos que garantem a transferência de fundos entre contas de diferentes instituições financeiras (WORLD BANK, 2020). E, embora o SWIFT possa incluir informações relacionadas a pagamentos, como dados do beneficiário, valor da transação e moeda, ele não processa diretamente as transações financeiras e não liquida os pagamentos. Em vez disso, o SWIFT fornece uma plataforma para troca de informações, permitindo que as instituições financeiras possam posteriormente processar e liquidar as transações de pagamento. Ele não gerencia contas em nome de clientes nem mantém fundos.

Desde a sua fundação, a utilização da rede vem aumentando. Em 2014, a Swift lançou sua primeira *joint venture*, a SWIFT Índia e, segundo o relatório anual do próprio sistema, em maio de 2021, a rede SWIFT registrou uma média de 42,3 milhões de mensagens FIN² por dia (SWIFT HISTORY, 2020).

O SWIFT como arma dos Estados Unidos

Alguns atos de política externa de Washington podem aumentar a atratividade do dólar por diversos benefícios diretos para nações que utilizam o dólar. Benefícios políticos implicam a existência de uma relação de trocar “algo por algo”. No que tange aos Estados Unidos, o país garante suporte estrangeiro para o papel internacional de sua moeda em troca supostos benefícios, tais como ajuda na segurança interna, assistência militar ou o estabelecimento de tropas militares no país ajudado, também garante concessões econômicas como acesso especial a mercados e ajuda econômica (HELLEINER, 2008).

Conforme McDowell (2021), a ação política dos Estados Unidos pode gerar custos diretos para os governos cujas economias dependem do dólar. A dependência global do dólar significa que a economia mundial é, por sua vez, dependente de bancos comerciais dos Estados Unidos, uma vez que a maioria das transações internacionais depende de intermediação financeira.

Em novembro de 2012, a rede SWIFT desconectou bancos iranianos de seus sistemas, incluindo o Banco Central do Irã. Apesar de ser relativamente uma infraestrutura técnica de mensagens invisível, a rede SWIFT é indispensável para o bom funcionamento do comércio global e bancário, e lida com cerca de 80% das mensagens de pagamento global (DE GOEDE, 2021). De acordo com o relatório anual do SWIFT de 2010, cerca de nove bancos iranianos, bem como outras vinte e cinco instituições, contavam com o sistema de mensagens. Em janeiro de 2012, a United Against Nuclear Iranian (UANI)³ enviou uma carta ao SWIFT argumentando que o sistema seria usado pelo Irã para financiar seu programa de armas nucleares, atividades terroristas e fornecer apoio financeiro para reprimir brutalmente seu próprio povo. Essa campanha teve consequências tanto nos Estados Unidos quanto na Europa. Dessa forma, segundo Farell e Newman (2019, p. 68, tradução nossa):

A combinação das sanções da União Europeia e dos Estados Unidos exigiu que o SWIFT excluísse os bancos iranianos de seu sistema. Em 2012, o Conselho da União Europeia proibiu o fornecimento de serviços de mensagens financeiras ao Irã. Como concluiu Lazaro Campos, ex-diretor executivo da SWIFT: “Essa decisão da União Europeia força o SWIFT a agir. A desconexão de bancos é uma medida extraordinária e sem precedentes para a SWIFT. É um resultado direto da ação internacional e multilateral para intensificar as sanções financeiras contra o Irã.

² SWIFT FIN é um tipo de mensagem (*Message Type*) que transmite informações financeiras de uma instituição financeira para outra. Cada mensagem SWIFT é representada por um número de três dígitos. O primeiro número identifica a categoria à qual a mensagem pertence. O segundo e o terceiro números identificam o tipo de mensagem.

³ A UANI é uma organização dos Estados Unidos fundada em 2008 com o objetivo explícito de combater o Irã.

Enquanto os Estados Unidos desistiam do acordo nuclear com o Irã, e ameaçavam impor novamente as restrições ao país, o SWIFT respondeu à ameaça de sanções dos Estados Unidos retirando da lista as principais instituições iranianas, ao mesmo tempo em que afirmava publicamente que o fazia para manter a estabilidade do SFI (FARELL; NEWMAN, 2019).

CIPS e os meios de inserção da China no sistema financeiro internacional

A internacionalização do RMB e o Cross-Border Interbank Payment System (CIPS)

A China possui o segundo maior PIB do mundo desde 2010, tendo sustentado um alto crescimento econômico desde a década de 1980. Embora seja esperado menores índices de crescimento para os próximos anos, ainda há projeções que levam em conta que a China será a maior economia do mundo em período de médio-longo prazo (THE ECONOMIST, 2022). Em relação ao comércio, a China é a maior exportadora do mundo, tendo inclusive ultrapassado os Estados Unidos em 2012 em volume corrente de comércio.

Segundo Cheng e Peng (2010), estes elementos colocam o RMB como uma moeda com grande potencial de internacionalização. É possível basear-se nesta informação, pois a China está plenamente integrada à economia internacional e com representativo grau de transações, principalmente na área comercial, de maneira que é possível que o uso internacional do RMB avance.

Outro fator é que a China vem adotando políticas de forma planejada, que vem criando as condições para a internacionalização de sua moeda. Estas políticas são realizadas de acordo com suas regras, e não as regras que o mercado dita. Segundo Yongding (2014, p. 3, tradução nossa):

Não há nenhum outro país, exceto a República Popular da China (RPC), que tenha feito da internacionalização de sua própria moeda nacional uma política nacional. Levando em consideração o fato de que o governo do Japão inicialmente lançou a internacionalização do iene apenas com relutância, cedendo à pressão dos Estados Unidos, a China é o único país que tentou internacionalizar sua própria moeda por iniciativa própria. Isso levanta a questão de por que a China decidiu promover a internacionalização do RMB de forma repentina no início do segundo trimestre de 2009. Na década de 1990, o governo chinês transformou a integração da economia do país com a economia global em uma política nacional. Essa integração tem duas dimensões importantes. A primeira é participar plenamente da divisão internacional do trabalho. A entrada na Organização Mundial do Comércio (OMC) é um marco para essa dimensão. A segunda é participar plenamente do sistema financeiro global. Em 1994, o RMB foi desvalorizado e um sistema de flutuação gerenciada foi introduzido.

Nos últimos anos, principalmente após o início da guerra da Ucrânia vários bancos centrais passaram a diversificar suas reservas internacionais, tendo o RMB como moeda preferencial (DUGUID; ASGARI, 2022)⁴. Segundo o FMI, o RMB é a quinta moeda nas reservas internacionais com 2,58% de participação (IMF, 2023).

Não é fácil determinar uma data precisa de quando o PCCh decidiu realizar internacionalização do RMB. Segundo Ba *et al.* (2010) teria sido feito um compromisso pelo governo chinês no início da década de 1990 de iniciar a conversibilidade da conta capital até o início da década seguinte. Algumas medidas foram tomadas, como a reforma do câmbio em 1994/1995 e o estabelecimento da conversibilidade da conta corrente em 1996, que poderiam favorecer a internacionalização da moeda chinesa (HAI; YAO, 2010). Contudo, a crise financeira asiática de 1997-1998 levou o governo a rever o compromisso de tornar conversível sua conta de capitais devido à percepção de que tal processo criaria vulnerabilidades para a economia chinesa, como, por exemplo, um aumento da inflação. Dessa forma, segundo Hay e Yao (2014, p. 141, tradução nossa):

Manter o crescimento em alta velocidade e um baixo nível de inflação são requisitos essenciais para o uso internacional de uma moeda. Uma taxa de inflação alta resultaria na depreciação da taxa de câmbio

⁴ Por exemplo, de acordo com o Relatório de Gestão de Reservas Internacionais feito pelo Banco Central, o RMB se tornou a segunda principal moeda da composição das reservas do Brasil com 4,74% do total.

nominal e real, o que pode prejudicar o funcionamento de uma moeda internacional, como uma unidade de conta. Além disso, uma alta taxa de inflação pode reduzir o poder de compra dos residentes, afetando assim outras funções de uma moeda para uso internacional, como meio de troca e reserva de valor (...). Nos últimos anos, o governo chinês não enfatizou apenas a função de alocação de recursos do mercado, mas também o efeito da política econômica. Assim, embora mantendo uma taxa de crescimento de alta velocidade, a taxa de inflação, por exemplo, ficou muito abaixo da taxa de crescimento após o anúncio da política de “softlanding” em 1996. A estabilidade de longo prazo da macroeconomia da China é outro fator para o uso do RMB entre países.

Outra etapa para a internacionalização do RMB aconteceu com a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001, tendo a partir de então aumentado sua escala comercial e as oportunidades para fechar acordos de livre comércio, acordos estes que facilitaram o surgimento de demanda para a utilização internacional da moeda chinesa. Se destaca a partir de 2003, quando o Banco do Povo da China (PBoC, banco central chinês), autorizou as autoridades monetárias de Hong Kong a realizar negócios em RMB (BA *et al.*, 2010).

Segundo Yongding (2014), o interesse na internacionalização do RMB aumentou repentinamente em 2009. As causas do aumento do interesse na internacionalização podem ser resumidas da seguinte forma: a reforma das instituições que formam o SMI que ganhou força com a crise financeira de 2008, não conseguiu apoio considerável para ser levada adiante⁵. Ao mesmo tempo, a China não tinha força suficiente para desafiar a supremacia do dólar. Essa talvez seja a razão pela qual a proposta do presidente do Banco do Povo da China, Zhou Xiaochuan (2009) de uma “moeda supranacional” foi descartada pelas próprias autoridades chinesas. A reforma do SMI não seria apenas uma questão política e econômica importante, mas também tecnicamente difícil de ser implementada.

A partir de 2013, passou a manifestar-se nos discursos do governo chinês a expressão “contradição estrutural”, para descrever a competição entre os Estados Unidos e a China. Esse foi o pretexto que deu mais um impulso a internacionalização da moeda chinesa. Quando a China percebe o enfraquecimento relativo dos Estados Unidos, vê nisto uma chance para que o país possa se impor na economia internacional em busca de novos espaços (XUETONG, 2014). Portanto, uma China mais assertiva no cenário internacional é inexorável.

Com isso, juntaram-se outras iniciativas, dentre as quais podem ser destacadas: a continuidade de internacionalização das empresas chinesas, com aumento de fusões e compras facilitadas pela crise financeira⁶; a criação de novas Áreas de Livre Comércio, a criação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB), a fundação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) com o lançamento da Iniciativa *Belt and Road*⁷, a maior parte dos investimentos feitos no continente africano são na própria moeda chinesa, o aumento da internacionalização de bancos chineses, e a criação de seu próprio sistema de pagamentos, o CIPS. O CIPS foi concebido em 2012 e criado em outubro de 2015 como um sistema de liquidação e compensação de pagamentos para transações que usam o RMB. A ideia básica é aumentar a eficiência e reduzir os custos de transações⁸ em RMB. Mas como veremos mais adiante o CIPS também se insere nos esforços de mais assertividade da China no sistema internacional. O sistema é supervisionado pelo PBoC, mas é administrado pela CIPS Co. Ltd em Xangai. Seu uso tem aumentado constantemente: com um valor médio diário de transação de 388,8 bilhões de RMB (US\$ 61,3 bilhões) em fevereiro de 2022, verificou-se um aumento de cerca de 50% em relação ao ano anterior (WASHINGTON POST, 2022).

⁵ A crise gerou uma nova oportunidade para debater o “privilégio super exorbitante” mantido pelos Estados Unidos.

⁶ O documentário *American Factory*, é um exemplo de como o fechamento de uma fábrica nos Estados Unidos dá lugar à multinacional chinesa Fuyao que implementa outra cultura organizacional e condições de trabalho. Trabalhadores chineses e norte-americanos dividem o mesmo ambiente de trabalho, deslocando e afirmando suas diferenças.

⁷ *Belt and Road Initiative (BRI)* é uma ambiciosa estratégia de desenvolvimento adotada pelo governo chinês que visa reviver antigas rotas de comércio por meio de uma rede de projetos de infraestrutura para a Ásia Central, o Sudeste Asiático, o Oriente Médio, África e América Latina.

⁸ Custos de transação, conforme definidos por Williamson, referem-se aos gastos associados às atividades de coordenação e realização de transações entre agentes econômicos. Esses custos incluem despesas relacionadas à busca, negociação e monitoramento de contratos, bem como os custos de salvaguarda contra possíveis divergências de interesses. Neste sentido econômico, a utilização do RMB ao invés do dólar geraria vantagens para a China em manter seu comércio com outros países utilizando sua própria moeda.

Conforme o site oficial do CIPS, em agosto de 2023, o CIPS possuía 1.456 participantes, entre diretos (91) e indiretos (1365). Apenas os participantes diretos podem compensar e liquidar RMB por meio do CIPS, enquanto os indiretos precisam designar um participante direto para realizar essas operações. Entre todos os participantes, abrangendo 182 países e regiões ao redor do mundo, 1.091 são da Ásia (sendo 565 da China), 242 da Europa, 52 da África, 31 da América do Norte, 23 da Oceania e 17 da América do Sul (CIPS, 2023).

O CIPS é avaliado pela maioria dos observadores como uma iniciativa significativa no esforço da China para facilitar e promover o uso internacional de sua moeda (GOVERNMENT OF CANADA, 2015). No dia do lançamento, o Banco Industrial e Comercial (ICBC) em Cingapura liberou RMB 35 milhões (US\$ 7,8 milhões) no CIPS. Esta foi a primeira transação desse tipo para o ICBC e consistiu em um pagamento de acordo comercial da Raffemet Pte Ltd de Cingapura para a Baosteel Resources em Xangai. No mesmo dia de seu lançamento, o Banco da China (BoC) em Sydney processou sua primeira transação em RMB por meio do CIPS, uma transferência com o montante de RMB 37 milhões para a China em nome de uma empresa australiana, e o Standard Chartered concluiu sua primeira transação em RMB, transação mediada pela CIPS da China para Luxemburgo em nome da multinacional IKEA.

Antes do CIPS, a maior parte da compensação de RMB era feita por meio de bancos de compensação de RMB offshore que o PBoC havia designado para atender Hong Kong, Cingapura, Londres e, a partir de março de 2015, Toronto e Vancouver. Os bancos de compensação *offshore* continuam cruciais porque o sistema doméstico de compensação e liquidação interbancária da China, o China National Advanced Payment Systems (CNAPS), não estava diretamente vinculado para apoiar redes de pagamentos internacionais.

Wildau (2015), afirmava que os pagamentos em RMB para a China eram lentos e caros de executar; e observou que o sistema de pagamentos doméstico da China suportava apenas caracteres chineses, tornando-o incompatível com o SWIFT. Com alguma frequência, aconteciam mal-entendidos nos sistemas de compensação pré-CIPS, devido à codificação diferente e ao uso de idiomas diferentes. Segundo Wildau, (2015, p. 14, tradução nossa) é fundamental para a China o uso CIPS, pois:

Atualmente, a maioria dos pagamentos internacionais em RMB é encaminhada por meio de bancos de compensação de RMB offshore que o PBoC nomeou para atender Hong Kong, Cingapura, Londres e outros centros de RMB offshore. Como afiliadas no exterior de grandes credores chineses, os bancos de compensação podem usar canais internos para reciclar o RMB offshore de volta para a China e ter acesso à liquidez do PBoC. Os bancos de compensação são cruciais porque os sistemas de compensação e liquidação interbancários domésticos da China, o China National Advanced Payments System (CNAPS), não oferecem suporte a pagamentos internacionais. O CIPS está tentando ser o intermediário entre a Swift e o CNAPS. Isso facilita o processo porque a Swift não pode se comunicar com o CNAPS.

É importante destacar que o CIPS não visa ser uma alternativa ao SWIFT (STEINBACH, 2023), pois, como vimos, este não é um sistema de pagamentos. O CIPS ainda depende do SWIFT para realizar a maioria das suas transações, no futuro poderá aprimorar seu recurso de mensagem. O CIPS, em verdade, concorre diretamente com o *Clearing House Interbank Payments System* (CHIPS), dos Estados Unidos que é o maior sistema de pagamentos em dólar do setor privado no mundo (LEE, 2022). Neste contexto, observa-se uma disparidade significativa entre o CIPS e o CHIPS. Enquanto o CIPS registra aproximadamente 25.000 transações diárias, totalizando um valor de aproximadamente RMB 478,00 bilhões (US\$ 67 bilhões), o CHIPS movimenta uma quantia substancialmente maior, atingindo a marca de US\$1,8 trilhão (CHIPS, 2023).

De todo modo, o CIPS significa um avanço, pois oferece uma plataforma única e de maior eficiência com grande potencial de crescimento, já que se trata da segunda maior economia do mundo. O lançamento do CIPS aumenta a conversibilidade do *renminbi*, atenuando um dos obstáculos à internacionalização do RMB, isto é, os controles da conta de capitais, reduzindo também os custos de transação e os tempos de processamento (REUTERS, 2022).

Consequências para o Sistema Monetário Internacional

Em resposta ao ataque da Rússia à Ucrânia, os Estados Unidos e uma coalizão de países cooperantes impuseram sanções financeiras severas ao governo, corporações e cidadãos russos. Bloquear bancos russos do SWIFT reduziu a capacidade da Rússia de conduzir transações financeiras internacionais, forçando importadores, exportadores e bancos a encontrar novas maneiras de transmitir instruções de pagamento (RAPPEPORT, 2022).

Esses desdobramentos levaram a Rússia, assim como outros países, a ponderar se poderiam explorar novas alternativas (EICHGREEN, 2022). Essas opções podem incluir a criação de um substituto para o SWIFT para enviar instruções sobre transações interbancárias; e, encontrar um meio de pagamento diferente do dólar para denominar e executar transações. Especificamente, os países estão olhando para a China que, além de ser uma potência financeira, criou sua própria câmara de compensação para transações internacionais e embarcou em uma campanha para encorajar o uso internacional mais amplo de sua moeda.

A partir de abril de 2020, a Rússia aceitou o RMB em pagamento pelas exportações de petróleo e carvão para a China por meio do CIPS. O RMB entregue ao banco central russo também poderia ser usado para estabilizar a taxa de câmbio do rublo. Segundo He (2023), a China desempenha um papel fundamental na sustentação da economia russa. Isso ocorre porque a China tem uma grande demanda por recursos naturais, como petróleo e gás, e a Rússia é um grande produtor desses recursos. Como resultado, a China se tornou o maior importador de petróleo da Rússia e um importante comprador de gás natural russo. A China tem investido em projetos de infraestrutura na Rússia, incluindo a construção de pontes, estradas e ferrovias. Esses investimentos têm sido importantes para impulsionar a economia russa e criar oportunidades de emprego. Apesar das tensões, China e Rússia têm buscado fortalecer sua relação econômica. Em 2020, os dois países lançaram um fundo conjunto de investimento de US\$ 1 bilhão para financiar projetos em setores como tecnologia e inovação. Além disso, a China tem buscado aumentar sua presença na África, rica em recursos naturais e que tem sido objeto de disputa entre a Rússia e Estados Unidos. Como resultado, a China investe em portos e outras obras de infraestruturas na região, o que pode ajudar a impulsionar ainda mais a economia russa.

No cenário extremo em que as relações entre os Estados Unidos e a China se romperiam, poderiam surgir dois sistemas monetários e financeiros autônomos: um sistema ocidental centrado nos Estados Unidos e utilizando o dólar, e um sistema oriental centrado na China, utilizando o RMB. Em um cenário menos extremo, onde não haveria sanções dos Estados Unidos à China (ou vice-versa) e nenhum conflito militar direto entre os dois países, existiria sobreposição. As instituições financeiras ocidentais usariam o CIPS para algumas transações com suas contrapartes chinesas, e as instituições financeiras chinesas usariam o CHIPS dos Estados Unidos⁹ (EICHGREEN, 2022).

A maioria dos observadores, ao se referir à dissociação Estados Unidos-China, prevê crescimento mais lento ou estagnação dos fluxos de comércio e investimento bilaterais (SEGAL, 2021). Conforme observamos, o CIPS continua a depender do SWIFT para a maioria de suas transações. De todo modo, os Estados Unidos devem considerar e se preparar para o desenvolvimento de novas ferramentas financeiras alternativas providas de outros países como uma rota de fuga as suas transações internacionais (LEE, 2022).

Considerações finais

As análises, como vimos na primeira seção, ressaltam as implicações da hierarquia monetária nas relações econômicas internacionais, destacando a influência dos países centrais no resto do mundo. Também é analisado a competição pelo poder no Sistema Internacional, destacando o papel fundamental da moeda nesse contexto. Dessa forma, ressalta que, no padrão monetário dólar-flexível, os Estados Unidos podem manipular sua moeda no mercado financeiro internacional,

⁹ Os quatro grandes bancos públicos chineses são participantes diretos do CHIPS.

consolidando o dólar como uma "moeda financeira" dominante. A partir destas implicações que o papel do SWIFT é destacado, pois a criação de uma ferramenta financeira com sede na Bélgica, que possui o objetivo de facilitar transações entre países, passa a ser utilizada pelos Estados Unidos como uma arma de sanções a países que são considerados inimigos.

A ideia de criar alternativas ao SWIFT ganhou força nos últimos anos por outros motivos que não o interesse da China em internacionalizar sua moeda. Bancos russos foram suspensos do SWIFT e sujeitos a sanções estritas após a invasão da Ucrânia. Isso alimentou especulações sobre o que poderia acontecer em caso de outros conflitos, como no Estreito de Taiwan. A perspectiva de ser excluída do SWIFT é outro motivo para o desejo da China de fortalecer a usabilidade do CIPS, embora isso possa não ser suficiente para contornar as sanções impostas ao país.

Reconhecendo as dificuldades econômicas que a Rússia enfrentou desde que foi excluída do SWIFT, a China agora considera o avanço do CIPS uma questão prioritária. A China pode estar sujeita a sanções, dado o tom cada vez mais conflituoso das suas relações com os Estados Unidos. Pequim também teme que as transações processadas via SWIFT possam estar sujeitas ao monitoramento das autoridades financeiras dos Estados Unidos. Para transações sensíveis, portanto, o processamento de pagamentos via sistema próprio tem a vantagem de reduzir a exposição a riscos de segurança.

O PBoC pode ter ambições de longo prazo sobre ganhar ascendência dentro do SFI por meio do CIPS. Mas os objetivos imediatos são atenuar o impacto das sanções ocidentais e expandir o volume do comércio. De todo modo, transformar o RMB em uma moeda de maior aceitação internacional, exigirá maiores esforços, além do desenvolvimento do CIPS.

Referências

- BA, S., WU, B., YUAN, P., WANG, M. & YIN, Z. **Effects Of Rmb Internationalization On China's Finance Industry**. In W. Peng & C. Shu (Eds.), *Currency Internationalization: Global Experiences And Implications For The Renminbi*, p. 186-208. London: Palgrave Macmillan, 2010.
- BORGER, J. **Iran nuclear deal: world powers reach historic agreement to lift sanctions**. The Guardian, 14 Jul. 2015 Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2015/jul/14/iran-nuclear-programme-world-powers-historic-deal-lift-sanctions>. Acesso em: 24 dez. 2023.
- CHEN, H.; PENG, W. **The Potential Of The Renminbi As An International Currency**. In W. Peng & C. Shu (Eds.), *Currency Internationalization: Global Experiences And Implications For The Renminbi*. London: Palgrave Macmillan, 2010.
- CHIPS, Clearing House Interbank Payments System. **About CHIPS**. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/sanctions-swift-and-chinas-cross-border-interbank-payments-system>. Acesso em: 16 ago. 2023.
- DE CONTI, B. **Políticas cambial e monetária: os dilemas enfrentados por países emissores de moedas periféricas**. Tese de Doutorado em Economia. Campinas, SP: 2011.
- DE GOEDE, M. Finance/Security Infrastructures, **Review of International Political Economy**, v. 28, n. 2, 2021.
- DUGUID, K; ASGARI, N. Central banks look to China's RMB to diversify foreign currency reserves. **Financial Times**, 2022.
- EICHEGREEN, B. **Sanctions, Swift, And China's Cross-Border Interbank Payments System**. Center For Strategic & International Studies Briefs, 20 de maio, 2022. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/sanctions-swift-and-chinas-cross-border-interbank-payments-system>. Acesso em: 20 jan. 2023.
- FIORI, J. L. Estados, moedas e desenvolvimento. In: Fiori, José Luís (org). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.
- FRITZ, *et al.*. Global currency hierarchy and national policy space: a framework for peripheral economies. **European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention**, v. 15, n. 2, 2018
- HAI, W., YAO, H. Pros And Cons Of International Use Of The Rmb For China. In: Peng, W., Shu, C. (Eds). **Currency Internationalization: Global Experiences And Implications For The Renminbi**. Palgrave Macmillan, London, 2010.
- HELLEINER, E. Political Determinants Of International Currencies: What Future For The Us Dollar? **Review Of International Political Economy**, v. 15, n. 3, 28, 2008.
- IBM. **How is SWIFT still relevant after five decades?** 2022. Disponível em: <https://www.ibm.com/blog/how-is-swift-still-relevant/>. Acesso em: 04 jul. 2023.

IMF. Official Foreign Exchange Reserves (COFER). **IMF Data**. Disponível em: <https://data.imf.org/?sk=e6a5f467-c14b-4aa8-9f6d-5a09ec4e62a4>. Acesso em: 10 jul. 2023.

IRAN Russia link banking systems amid Western sanction. 2023. Disponível em: <https://www.reuters.com/business/finance/iran-russia-link-banking-systems-amid-western-sanction-2023-01-30/>. Acesso em: 24 dez. 2023.

KE, L. **China's Cross-Border Interbank Payment System: The First Step In The Rmb's Internationalization**. 2022. The Tokyo Foundation For Policy Research. Disponível em: <https://www.Tokyofoundation.Org/Research/Detail.Php?Id=895>. Acesso em: 14 dez. 2022.

LEE, L. **Cips Vs. Chips: China's Alternative To The U.S.-Dominated Financial System Live**. The China Project. 2022 Disponível em: <https://Thechinaproject.Com/2022/10/31/Cips-Vs-Chips-Chinas-Alternative-To-The-U-S-Dominated-Financial-System-Live-With-Lizzi-Lee/>. Acesso em: 15 dez. 2022.

MCDOWELL, D. Financial Sanctions and Political Risk In The International Currency System. **Review of International Political Economy**, v. 28, 2021.

METRI, M. **A Ascensão Do Dólar e a Resistência Da Libra: Uma Disputa Político-Diplomática**. Revista Tempo Do Mundo, 1(1), 65-92, 2015. Disponível em: http://Www.Ipea.Gov.Br/Agencia/Images/Stories/Pdfs/Rtm/150305_Rtm_V1_N1_Port_Cap3.Pdf. Acesso em: 11 nov. 2022

RAPPEPORT, A. **Why Didn't The U.S. Cut Off Russia From Swift? It's Complicated**. The New York Times, 2022. Disponível em: <https://www.Nytimes.Com/2022/02/24/Business/Russia-Swift-Financial-System.Html>. Acesso em: 17 dez. 2022.

RESERVE BANK OF AUSTRALIA. **Payments and Infrastructure**. 2019. Disponível em: <https://www.rba.gov.au/payments-and-infrastructure/payments-system.html>. Acesso em: 23 ago. 2022.

REUTERS. **Factbox-China's Onshore Yuan Clearing And Settlement System Cips**. jul, 30, 2020. Disponível em: <https://www.Reuters.Com/Article/China-Banks-Clearing-Idusl3n2f115e>. Acesso em: 20 jul. 2021.

REUTERS. Factbox: What Is China's Onshore Yuan Clearing And Settlement System Cips? **European Markets**, 2022. Disponível em: <https://www.Reuters.Com/Markets/Europe/What-Is-Chinas-Onshore-Yuan-Clearing-Settlement-System-cips20220228/#:~:Text=What%20is%20cips%3f,Banks%20in%20offshore%20yuan%20hubs>. Acesso em: 13 dez. 2022.

SCOTT, S. V.; ZACHARIADIS, M. Origins and Development of Swift, 1973 – 2009. **Business History**, v. 54, n. 3, 2012. Disponível em: <https://eprints.lse.ac.uk/46490/1/Origins%20and%20Development%20of.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2022.

SEGAL, S. **Degrees Of Separation: A Targeted Approach To U.S.-China Decoupling**. Washington, Dc: Center For Strategic & International Studies, 2021. Disponível em: <https://www.Csis.Org/Analysis/Degrees-Separation-Targeted-Approach-Us-China-Decoupling-Final-Report>. Acesso em: 10 jan. 2022

STEINBACH, A. **Financial Sanctions Warfare**. SSRN, November 30, 2023. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4589540. Acesso em: 15 jan. 2024

STRANGE, S. **States And Markets**. New York: St. Martin's Press, 1994.

SWIFT. **Instructed to disconnect sanctioned Iranian banks following EU Council decision**. 15 march, 2012. Disponível em: <https://www.swift.com/insights/press-releases/swift-instructed-to-disconnect-sanctioned-iranian-banks-following-eu-council-decision>.

SWIFT. **Swift History**. 2020. Disponível em: <https://www.swift.com/about-us/history>. Acesso em: 07 jul. 2021.

THE ECONOMIST. **Will China's Economy Ever Overtake America's In Size?** 2022. Disponível em: <https://Www.Economist.Com/The-World-Ahead/2022/11/18/Will-Chinas-Economy-Ever-Overtake-Americas-In-Size>. Acesso em: 13 dez. 2022

THE WASHINGTON POST. **Why China's Payment System Can't Easily Save Russian Banks Cut Off From Swift**. 2022. Disponível em: https://Www.Washingtonpost.Com/Business/Why-Chinas-Payment-System-Cant-Easily-Save-Russian-Banks-Cut-Off-From-Swift/2022/03/14/8e7a9012-A3ea-11ec-8628-3da4fa8f8714_Story.Html. Acesso em: 15 dez. 2022.

THE WORLD BANK. **Payment Systems**. 2020. Disponível em: <https://moodle.ufgrs.br/course/view.php?id=113061>. Acesso em: 15 dez. 2022.

WILDAU, G. China Launch of Renminbi Payments System Reflects Swift Spying Concerns. **Financial Times**, 2015. Disponível em: <https://www.ft.com/content/84241292-66a1-11e5-a155-02b6f8af6a62>. Acesso em: 29 jan. 2023.

XIAOCHUAN, Z. **Reform the international monetary system**. 2009. Disponível em: <http://www.bis.org/review/r090402c.pdf>. Acesso em: 15 set. 2010.

XUETONG, Y. From Keeping A Low Profile To Striving For Achievement. **The Chinese Journal Of International Politics**, v. 7, n. 2, p. 153-184, 2014.

Funções de colaboração exercidas	
Marcelo Pereira Fernandes:	Conceituação; Investigação; Supervisão; Escrita (revisão e edição);
Matheus Pedro de Carvalho:	Investigação; Escrita (primeira redação);

Informações fornecidas pelos autores de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

La ampliación de BRICS en el marco de un orden internacional de alineamientos complejos: un análisis de las motivaciones de sus miembros plenos y de los estados aspirantes al ingreso

The expansion of BRICS in the framework of an international order of complex alignments: an analysis of the motivations of its full members and aspiring member states

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.135259>

Clarisa Giaccaglia

Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina

claggiaccaglia@yahoo.com.ar  

Resumen

El presente artículo tiene por objetivo analizar las motivaciones que impulsaron el inicio de un proceso de ampliación de BRICS, considerando tanto a sus estados fundadores como a aquellos que aspiraban al ingreso y que, posteriormente, fueron invitados a sumarse a este grupo. De este modo, se busca contribuir al conocimiento de un bloque de países que se ha tornado crucial para el entendimiento de la actual política internacional. Desde un punto de vista metodológico, el trabajo recurre a una metodología de investigación interpretativa, con un alto contenido descriptivo y analítico, concentrándose en el tratamiento de dos variables: motivaciones de los estados miembros y motivaciones de estados no miembros. El estudio se concentra en los seis candidatos que fueron formalmente invitados a sumarse al bloque durante la XV Cumbre anual realizada en Sudáfrica en agosto de 2023: Argentina, Egipto, Etiopía, Arabia Saudita, Irán y Emiratos Árabes Unidos. El trabajo concluye que las motivaciones que impulsaron tanto a miembros plenos como aspirantes conjugaron razones económico-financieras con consideraciones geopolíticas, con un peso diferencial de cada una de estas variables en los distintos casos de estudio aquí contemplados y en el marco de un orden internacional de alineamientos complejos.

Palabras clave: BRICS; *BRICS Plus*; Motivaciones; Proceso de ampliación.

Abstract

The purpose of this article is to analyze the motivations that drove the beginning of the BRICS enlargement process, considering both its founding states and those that aspired to join and were subsequently invited to join this group. In this way, we seek to contribute to the knowledge of a bloc of countries that has become crucial for the understanding of current international politics. From a methodological point of view, the work resorts to an interpretative research methodology, with a high descriptive and analytical content, concentrating on the treatment of two variables: motivations of member states and motivations of non-member states. The study focuses on the six candidates that were formally invited to join the bloc during the XV annual Summit held in South Africa in August 2023: Argentina, Egypt, Ethiopia, Saudi Arabia, Iran and the United Arab Emirates. The paper concludes that the motivations that drove both full and aspiring members combined economic-financial reasons with geopolitical considerations, with a differential weight of each of these variables in the different case studies considered here and within the framework of an international order of complex alignments.

Keywords: BRICS; *BRICS Plus*; Motivations; Expansion process.

Recibido: 01 Septiembre 2023
Aceptado: 28 Marzo 2024

Conflictos de intereses: Los autores no informaron posibles conflictos de interés



Este es un artículo publicado en acceso abierto y distribución bajo los términos de la [Creative Commons License for Non-Commercial Attribution Share-Alike 4.0 International \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite su uso, distribución y reproducción en cualquier medio como así como su transformación y creaciones a partir de ella siempre que se acredite el autor y la fuente originales. Además, el material no se puede utilizar con fines comerciales, y si se transforma o se utiliza como base para otras creaciones, estas deben distribuirse bajo la misma licencia que el original.

Introducción

Los BRICS se conformaron como un grupo de grandes países en desarrollo que lograron diferenciarse del llamado “Sur Global”. Identificados originariamente en términos económico-financieros, en 2009 se convirtieron en una iniciativa gubernamental integrada por Brasil, Rusia, India, China y desde 2011, Sudáfrica.

Desde entonces, y pese a las disímiles trayectorias que han presentado estos cinco países¹, la supervivencia del bloque no se ha visto afectada. En términos institucionales, el grupo se ha reunido todos los años al más alto nivel político, ha instituido una multiplicidad de grupos de trabajos de diversas temáticas y ha sobrevivido a distintos cambios de gobierno en sus países miembros. De igual manera, el bloque ha sorteado de forma colectiva una serie de acontecimientos sistémicos tales como el fin del llamado boom de las *commodities* a partir de 2014, la rivalidad tecno-comercial entre China y Estados Unidos en 2019, la pandemia en 2020 y el comienzo de la guerra ruso-ucraniana en 2022.

Aún en distintas proporciones, todos los miembros de BRICS han sido voces de relevancia en distintas mesas de negociación multilateral, convirtiéndose en interlocutores necesarios para quienes tradicionalmente han monopolizado los esquemas decisorios globales, fundamentalmente para Estados Unidos y los países europeos.

Ahora bien, los BRICS parecen estar inaugurando una nueva fase en la evolución del grupo a partir de la cual la discusión relativa a la ampliación del bloque se ha profundizado. En este sentido, cabe preguntarnos: ¿De qué manera se han desarrollado las conversaciones para esta ampliación de membresías? ¿Cuáles son las motivaciones de cada uno de los miembros de BRICS para avanzar o no en este proceso? Como contrapartida, ¿qué motivaciones persiguen aquellos estados que se han mostrado interesados en incorporarse a este bloque? En función de estos interrogantes, el presente artículo tiene por objetivo analizar las motivaciones que impulsaron el inicio de un proceso de ampliación de BRICS, considerando tanto a sus estados fundadores como a aquellos que aspiraban al ingreso y que, posteriormente, fueron invitados a sumarse a este grupo.

Es importante remarcar que los BRICS han sido estudiados desde diversas perspectivas teóricas. Uno de los enfoques más preponderantes en tiempos recientes ha sido la Teoría de la Transición de Poder. Propuesta originalmente por Organski (1958), dicho enfoque considera que todos los estados pueden ser divididos en dos grupos: aquellos estados satisfechos que respaldan el *status quo* y aquellos insatisfechos y, por ende, estados revisionistas (TAMMEN *et al.*, 2017, p. 5). En este sentido, se ha considerado que la cooperación multilateral desplegada por BRICS es un intento de sus estados miembros de alcanzar un equilibrio en la gobernanza global en la medida en que se encuentran insatisfechos con la distribución del poder en el actual orden liberal internacional (DUGGAN *et al.*, 2022).

Desde esta perspectiva de análisis, algunas interpretaciones provenientes de los círculos académicos occidentales han extrapolado esta dicotomía entre estados satisfechos e insatisfechos a una fractura del orden internacional entre “gobiernos democráticos vs. gobiernos autocráticos” (WAY, 2022). Esta mirada ha sido referenciada también desde la retórica del gobierno norteamericano y se ha profundizado desde el inicio de la guerra ruso-ucraniana. En términos ilustrativos, el presidente Joe Biden aseguró que: “Estamos comprometidos en una gran batalla por la libertad. Una batalla entre la democracia y la autocracia. Entre la libertad y la represión” (WHITE HOUSE, 2022, traducción propia).

Sin embargo, los alineamientos suscitados en torno a la guerra en Ucrania no han resistido estas explicaciones lineales. En efecto, en una serie de votaciones realizadas en el marco de Naciones Unidas, desde que la guerra en Ucrania comenzó, alrededor de 40 estados se han abstenido o votado en contra de las mociones que condenan la invasión rusa. Coincidiendo con Miliband (2023) sostenemos que estos países no forman un eje de autocracia sino que incluyen a varias notables democracias como Brasil, India, Indonesia y Sudáfrica. Como contrapartida, “los 141 estados que votaron para condenar a Rusia en las Naciones Unidas incluyeron a muchas no democracias”. Es decir, “no todas las democracias se alinearon contra Rusia y no todas las autocracias se alinearon detrás de ella” (YOUNGS, 2022).

¹ Para una profundización sobre las diferencias intra BRICS ver Giaccaglia (2022).

De igual manera, pese a que BRICS ha sido muchas veces interpretado como un contrapunto del G7 (ZHAO; LE-SAGE, 2020, p. 82; DALDEGAN, 2022), esto es, como un intento contra hegemónico a los poderes desarrollados occidentales, una observación preliminar del actual proceso de ampliación (y de sus candidatos) nos hace descartar aquellas visiones simplistas que apelan a la formación de dos bandos rígidos.

De allí surge entonces la necesidad de detenerse en el estudio de las motivaciones manifestadas por unos y otros, miembros plenos y aspirantes. De esta manera, este trabajo busca lograr una comprensión más acabada de esta metamorfosis de BRICS con el objeto de contribuir al conocimiento de un bloque de países que se ha vuelto crucial para el entendimiento de la actual política internacional².

Desde un punto de vista teórico, este trabajo se nutre de los aportes del Realismo Neoclásico, corriente teórica que toma como uno de sus supuestos de partida la variación de intereses entre los distintos estados. Es decir, a diferencia del Realismo Estructural que asume que todos los estados tienen la misma motivación, esto es, sobrevivir en un sistema internacional anárquico, los realistas neoclásicos distinguen los estados en función de sus distintas motivaciones (TALIAFERRO; LOBELL; RISPMAN, 2009). Ahora bien, desde esta perspectiva, autores como Schweller (1998) restringen las posibles motivaciones estatales a dos situaciones ya aquí presentadas: naciones statuquoistas o revisionistas. En función de ello, se coincide con los aportes de Liu (2021, p. 88-89, traducción propia) sobre la necesidad de ir más allá de esta visión motivacional dicotómica con “enfoques múltiples que puedan ayudar a interpretar las funciones de estas nuevas potencias en el actual orden mundial, dejando al descubierto comportamientos sutiles y motivaciones complejas”.

Desde esta perspectiva entonces, y a partir de una conceptualización propia, la *motivación*, en este trabajo, es definida como el proceso por el cual un gobierno se plantea un objetivo, utiliza los recursos adecuados y mantiene una determinada conducta, con el propósito de lograr una meta. Por tanto, la motivación es un proceso que explica el inicio, la dirección, la intensidad y la perseverancia de las acciones de política exterior de un Estado encaminadas hacia el logro de una meta. Dicho proceso, por supuesto, no es lineal sino que está modulado, a su vez, por las percepciones de los tomadores de decisiones (líderes nacionales) así como por las pulseadas entre distintas agencias estatales involucradas en las acciones de política exterior. Por esta razón, las motivaciones o preferencias no necesariamente son estables o se mantienen en el tiempo. De allí la importancia de profundizar la atención analítica en relación a este fenómeno.

En función de lo descripto, este artículo considera dos supuestos como punto de partida. En cuanto a las motivaciones de los actuales miembros de BRICS, en primer lugar, sostenemos que el gobierno de China se presenta como el mayor interesado en expandir el bloque en la búsqueda de un fortalecimiento de su liderazgo internacional. Para ello, busca yuxtaponer la ampliación de BRICS con otras instituciones como el Nuevo Banco de Desarrollo (NBD), la *Belt and Road Initiative* (BRI) y el Banco Asiático de Inversión e Infraestructura (BAII), a fin de conformar un entramado geopolítico y económico que redunde en su consolidación global.

Con respecto a las motivaciones de los países candidatos, en segundo lugar, argumentamos que los aspectos ideológicos que impregnan las perspectivas de las potencias con intereses globales, – sobre todo en Estados Unidos y Rusia –, inciden en las decisiones de política exterior de los gobiernos aspirantes a ingresar a BRICS, en el contexto de una intensificación de la rivalidad geopolítica entre Oriente y Occidente. No obstante, se conjugan con necesidades fundamentalmente financieras – en el marco de un orden económico internacional sombrío con un crecimiento débil y una inflación persistente – que lleva a pensar a los futuros ingresantes que dichas condiciones podrían ser contrarrestadas con una participación plena en BRICS.

Desde un punto de vista metodológico, en este artículo se recurre a una metodología de investigación interpretativa. Según Lamont (2015, p. 19) las agendas de investigación interpretativas buscan comprender identidades, ideas, percepciones, motivaciones, normas y cultura en la política internacional. Por lo tanto, la presente investigación se basa en un

² Para un análisis más profundo sobre la evolución de BRICS como grupo y su creciente importancia en el orden internacional ver Giaccaglia *et al.* (2022) e Daldegan e Carvalho (2022).

alto contenido descriptivo y analítico, enfatizando la secuencia de eventos vinculados al proceso de discusión y ampliación del foro BRICS. En este sentido, el trabajo se concentra en el análisis de dos variables: 1. Motivaciones de los estados miembros, sistematizando coincidencias y diferencias en las posiciones sostenidas por cada uno de los gobiernos de estos cinco países frente a una posible ampliación de BRICS. 2. Motivaciones de estados no miembros: la cual, a su vez, es desagregada en dos dimensiones: 2.1 motivaciones económico-financieras y 2.2 motivaciones geopolíticas. Si bien una veintena de países se han mostrado interesados en adherirse, nos focalizaremos en los seis candidatos que fueron formalmente invitados a sumarse al bloque durante la XV Cumbre anual realizada en Sudáfrica en agosto de 2023: Argentina, Egipto, Etiopía, Arabia Saudita, Irán y Emiratos Árabes Unidos (EAU) (JOHANNESBURG II DECLARATION, 2023, art. 91).

En cuanto a las técnicas para la producción de datos, se realizó un análisis de contenido cualitativo de documentos lo cual implicó una revisión exhaustiva de: 1. literatura especializada en este tema, 2. documentos oficiales resultantes de las distintas cumbres anuales de BRICS, 3. documentos emitidos por las cancillerías y por las agencias de noticias oficiales de los países aquí considerados, 4. artículos de la prensa internacional. En relación a este último punto, cabe aclarar que se focalizó en la prensa nacional de cada uno de los seis estados postulantes para evaluar perspectivas y discusiones que se dieron sobre este tema entre la clase política dirigente así como en identificar ciertos posicionamientos de los estados plenos, no explicitados en la documentación oficial.

En la primera sección, el trabajo aborda el proceso de ampliación de BRICS diferenciando dos formatos de actuación: el *BRICS outreach* y el *BRICS Plus*. En la segunda sección, el análisis se concentra en las motivaciones de los cinco miembros plenos de BRICS. La tercera sección, posteriormente, se dedica a las motivaciones de los estados no miembros. En este sentido, se analiza en primer lugar, el caso de Argentina. En segundo lugar, se pormenoriza en Egipto y Etiopía como los candidatos africanos y, en tercer lugar se abordan Arabia Saudita, Irán y EAU. Finalmente, se presentan algunas reflexiones finales.

El camino recorrido para la ampliación: del *BRICS outreach* al *BRICS Plus*

En rigor, la primera instancia de ampliación de BRIC se produjo en 2011 con la incorporación de Sudáfrica. El presidente sudafricano Jacob Zuma fue invitado por Hu Hintao para participar de la Cumbre realizada en Sanya durante la cual se institucionalizó la inclusión de Sudáfrica como miembro pleno, añadiendo entonces la S a BRICS. En este sentido, la principal motivación del grupo fue sumar un representante africano al bloque, teniendo en cuenta además los ya, en ese entonces, crecientes intereses económicos de los países BRIC en África.

Ahora bien, a los fines de conocer el camino recorrido por los miembros de este quinteto en pos de un proceso de ampliación, resulta valioso diferenciar dos formatos de actuación: el *BRICS outreach* y el *BRICS Plus* (ZHAO; LESAGE, 2020, p. 75).

El *BRICS outreach* puede ser definido como “la interacción colaborativa entre los BRICS centrado en incluir a gobiernos de países no BRICS y a altos funcionarios nacionales que actúan en representación de organizaciones regionales” (ZHAO; LESAGE, 2020, p. 68). Desde este enfoque, los BRICS buscaron establecer contactos con las presidencias rotatorias de los procesos de integración de las distintas subregiones que conforman áreas de influencia de cada uno de ellos. Dicho proceso comenzó en el 2013, en la 5ª Cumbre BRICS en Durban, cuando los líderes del bloque invitaron, por primera vez, a un conjunto de países africanos que estaban ejerciendo las presidencias de distintas entidades: Ruanda (en la Unión Africana – UA), Senegal (en la NEPAD), Gabón (en la Comunidad de Estados de África Central), Uganda (en la Comunidad del África Oriental), Etiopía (en la Autoridad Intergubernamental sobre Desarrollo), Togo (en la Comunidad de Estados de África Occidental), Burundi (en COMESA), Namibia (como presidente entrante en SADC) y Angola (como el entonces actual Presidente de SADC) (TRALAC, 2018, p. 4).

Siguiendo esta lógica de funcionamiento, un año más tarde en la Cumbre de Fortaleza de 2014 participaron, a propuesta de Brasil, los países miembros de UNASUR contando con la presencia de los presidentes de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

Posteriormente, en 2015 en Ufa, en el marco de la 7ª Cumbre del bloque, se realizó un encuentro conjunto entre los BRICS, la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) y la Unión Económica Euroasiática (UEE), siendo invitados los mandatarios de Afganistán, Armenia, Bielorrusia, Irán, Kazajistán, Kirguistán, Mongolia, Pakistán, Tayikistán y Uzbekistán (SHULZ, 2023, p. 14)

Finalmente en la cumbre organizada por India en 2016, se realizó el encuentro BRICS-BIMSTEC (Bahía de Bengala para la Iniciativa Multisectorial Técnica y Cooperación Económica). En dicha ocasión, se sumaron los presidentes de Bangladesh, Bután, Birmania, Nepal, Sri Lanka y Tailandia (SHULZ, 2023, p. 14).

Lo cierto es que, bajo la presidencia de China en 2017, se introdujo un nuevo formato definido como *BRICS plus*. Dicho concepto fue propuesto, por primera vez, por el Ministro de Relaciones Exteriores de China, Wang Yi, en la 5ª sesión del XII Congreso Nacional del Pueblo en Beijing, el 8 de marzo de 2017. En dicha ocasión, Wang sostuvo que los BRICS explorarían un formato *BRICS plus* “manteniendo el diálogo con otros países en desarrollo a fin de ampliar el círculo de amigos de los BRICS” (XINHUA NET, 2017, n.p., traducción propia). Esta idea fue retomada durante el 9º encuentro anual de líderes de BRICS realizado en agosto en China y se convirtió en la piedra angular de la declaración final de esa cumbre con el objeto de “fortalecer el diálogo y la cooperación entre los países BRICS y otros mercados emergentes y países en desarrollo para promover el establecimiento de asociaciones más amplias” (ARAPOVA; LISSOVOLIK, 2021, p. 194, traducción propia).

En este contexto, a diferencia del *BRICS outreach*, el *BRICS plus* no se limita a las subregiones, sino que ofrece una alternativa flexible y un enfoque heterogéneo y abierto, para trabajar en red con socios diversos y específicos, considerados de especial importancia para el bloque (ZHAO; LESAGE, 2020, p. 75).

Tomando en consideración este nuevo enfoque, los líderes de Egipto, Kenia, México, Tayikistán y Tailandia fueron invitados por China a la reunión anual de 2017. Un año más tarde, en 2018, en la cumbre de Johannesburgo fueron invitados el entonces presidente argentino Mauricio Macri (en calidad de presidente *pro tempore* del G20), el presidente de Indonesia (como representante de la Nueva Alianza Estratégica África-Asia y como uno de los más influyentes miembros de la ASEAN), el primer mandatario de Egipto (en calidad de presidente del G-77 + China), el primer ministro de Jamaica Andrew Holness (presidente *pro tempore* del CARICOM), el líder político de Turquía Recep Erdogan (como presidente *pro tempore* de la Organización para la Cooperación Islámica) y el Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres. A su vez, también se realizó la “Sesión *Outreach BRICS-África*”, donde participaron 18 presidentes y primeros ministros africanos (TRALAC, 2018, p. 5).

La llegada de Jair Bolsonaro al gobierno de Brasil constituyó un elemento disruptivo para BRICS³ (GIACCAGLIA, 2022, p. 11) lo cual también se manifestó en los procesos de *outreach*. En efecto, en la 11ª Cumbre BRICS de 2019 organizada por Brasil, Bolsonaro decidió cancelar el BRICS ampliado. Los desacuerdos se produjeron, sobre todo, por la insistencia de Brasilia de invitar a Juan Guaidó de Venezuela lo cual no contaba con el respaldo de los restantes miembros de BRICS⁴. En los años siguientes, el desenlace de la pandemia por COVID19 estancó también el proceso de expansión de este bloque, marcado por la realización de cumbres virtuales.

No obstante, este proyecto fue retomado en la cumbre de BRICS de junio de 2022. Bajo la iniciativa de China, fueron invitados los líderes políticos de Argentina, Kazajistán, Arabia Saudita, Egipto, Indonesia, Nigeria, Senegal, EAU y Tailandia (SHULZ, 2023, p. 15). Es importante subrayar que, por primera vez, la cuestión de la ampliación del bloque fue

³ Jair Bolsonaro, al igual que su canciller Ernesto Araujo, proclamaron en varias ocasiones su proximidad ideológica a Donald Trump y su distanciamiento de BRICS (SILVA, 2022, p. 214).

⁴ Venezuela constituye uno de los principales puntos de conflicto puesto que Rusia y China no sólo no reconocen a Juan Guaidó, sino que además respaldan explícitamente al gobierno de Nicolás Maduro (GIACCAGLIA, 2022, p. 12).

incluida en la declaración final de la cumbre, en su artículo 72: “Destacamos los esfuerzos de los BRICS para apoyar la promoción de *BRICS Outreach* y *BRICS Plus* a través de prácticas e iniciativas inclusivas, equitativas y flexibles” (XIV BRICS SUMMIT BEIJING DECLARATION, 2022, p. 8, traducción propia).

Posteriormente, en junio de 2023, en el marco de la reunión de ministros de Relaciones Exteriores de BRICS, asistieron los cancilleres de Irán, Arabia Saudita, EAU, Cuba, República Democrática del Congo, Comoras, Gabón y Kazajistán. Asimismo, sus pares de Egipto, Argentina, Bangladesh, Guinea-Bissau e Indonesia participaron de forma virtual (ROELF, 2023).

En suma, el más reciente formato de *BRICS plus* ha operado como herramienta para una “participación *soft*” de países distantes, ubicados en diferentes regiones del mundo (ZHAO; LESAGE, 2020, p. 79). Frente a este panorama, resulta valioso considerar que los cinco miembros de BRICS sostenían distintas posturas respecto a una futura ampliación del bloque, lo cual requiere un análisis más exhaustivo de los enfoques defendidos por cada uno de ellos.

Las motivaciones de los cinco miembros plenos

Como se señaló precedentemente, China fue la promotora del esquema *BRICS plus*. Durante su discurso de apertura en la Cumbre de 2022, Xi Jinping afirmó: “Es necesario avanzar en el proceso de expansión de la membresía, para que socios con los mismos ideales, se incorporen lo antes posible a la gran familia de BRICS, trayendo así flamante vigor a esta cooperación y elevando la representatividad e influencia de los países BRICS” (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHINA, 2022).

Ahora bien, ¿qué contenido le han dado las autoridades chinas a este concepto? En palabras del ministro de Relaciones Exteriores Wang Yi, el *BRICS plus* busca “construir una nueva plataforma para la cooperación Sur-Sur” (XINHUA NET, 2017). En este mismo sentido, Yuan Mengqi (2023) señala que a través del *BRICS plus*, China busca ampliar el impacto del mecanismo BRICS mediante un acuerdo pragmático que posibilite la participación de todas las partes en la cooperación internacional, de una forma flexible.

No obstante, desde una mirada más escéptica, otros analistas observan que Beijing podría instrumentalizar el *BRICS plus* para promover sus intereses particulares en relación a países no miembros. De este modo, China utilizaría a BRICS como un “multiplicador de poder” que le permita sumar las capacidades de poder duro y blando de los otros miembros a la propia (ZHAO; LESAGE, 2020, p. 73). En este sentido, China busca combinar los BRICS con la BRI (LI, 2017) así como con el BAI, a fin de fortalecer su rol de liderazgo conformando una extensa red de socios. El gigante asiático busca yuxtaponer diversas iniciativas modelando una plataforma de consolidación de su poder global. Esta estrategia, claro está, genera sospechas y desconfianzas por parte de los restantes miembros de BRICS frente al riesgo de una excesiva preponderancia china (STUENKEL, 2023).

En cuanto a la visión de Rusia sobre el *BRICS Plus* se basa fundamentalmente en el concepto de “integración de integraciones” (ARAPOVA; LISSOVOLIK, 2021, p. 195), que incluye a todos los miembros de los bloques de integración regional liderados por cada uno de los estados de BRICS al círculo de *BRICS Plus*. Desde este enfoque ruso, los respectivos espacios de integración regional se van paulatinamente consolidando hasta convertirse en la fuerza motriz de un nuevo orden “regiopolar” cuyos miembros desafían el actual orden liberal internacional y defienden un mundo basado en el pluralismo y el policentrismo (LAGUTINA, 2019).

El *BRICS Plus* propuesto por el gobierno de Rusia incluye miembros de cinco bloques de integración regional: la UEEA, el MERCOSUR, SADC/SACU, SAARC y ASEAN + China. De acuerdo con el concepto propuesto, se contemplan cinco modalidades principales de cooperación entre los países BRICS Plus: 1. la integración comercial y de inversiones, 2. la cooperación en el marco de organizaciones internacionales, incluyendo especialmente las instituciones de Bretton Woods, 3. la cooperación entre bancos de desarrollo, 4. el uso de monedas y sistemas de pagos nacionales, 5. la cooperación para el establecimiento de monedas de reserva (LISSOVOLIK, 2017).

Es importante destacar, por otra parte, que desde el inicio de la crisis en Crimea en 2014, Rusia quedó aislada internacionalmente producto de las sanciones económicas impuestas por Estados Unidos y la Unión Europea. A ello se sumó también su expulsión del G7. Esta situación se profundizó luego de la invasión a Ucrania en 2022. De allí la importancia y el interés ruso por diversificar sus espacios de pertenencia internacional fomentado el avance del proceso de ampliación de BRICS. Esta postura, además, es planteada desde una retórica ideologizada que posiciona a BRICS como contracara de Occidente, lo cual no es compartido por varios de los restantes miembros del bloque.

Con respecto a la posición de India frente a *BRICS Plus*, vemos que Nueva Delhi se mostró siempre cauta frente a la posible inclusión de nuevos miembros. La prudencia de la posición oficial india quedó plasmada en el art 73 de la Declaración final de la Cumbre BRICS de 2022 en el cual se estableció que: “Apoyamos la promoción de debates entre los miembros de BRICS sobre el proceso de expansión. Destacamos la necesidad de aclarar los principios rectores, estándares, criterios y procedimientos para este proceso a través del canal Sherpas, sobre la base de la plena consulta” (XIV BRICS SUMMIT BEIJING DECLARATION, 2022, p. 8, traducción propia). En este mismo sentido, las autoridades indias insistieron en que la expansión de las membresías debía ser equilibrada y basada en el consenso” (LASKAR, 2022). Lo cierto es que los criterios de ingreso fueron uno de los principales temas de discusión en la cumbre de Johannesburgo de 2023. Sin embargo, el documento final no hizo mención a ninguno y tampoco estableció requisitos a cumplir para los futuros ingresantes.

Las inquietudes indias se explican por la posibilidad de que los nuevos miembros pudiesen gravitar hacia Beijing incrementando su poder intra grupo (LASKAR, 2022). Particularmente, India manifestó preocupación sobre posibles movimientos, previos a la Cumbre de 2023, para incluir a BRICS a países como Pakistán o Sri Lanka, considerados estados *pro* Beijing. El ya mencionado instrumento multiplicador de poder por el cual China buscaría combinar BRICS con la BRI también genera resistencias en India. Recordemos que, hasta el momento, Nueva Delhi no ha terminado de formalizar su participación en este esquema. Nuevamente, uno de los corredores terrestres propuestos por China compromete a Pakistán por lo cual el gobierno de Modi considera que este proyecto pone en peligro la integridad territorial y la seguridad nacional india. En suma, el posicionamiento indio frente al *BRICS plus* responde en mayor medida a razones regionales antes que globales frente a las pretensiones de India de evitar su desdibujamiento, a beneficio de China, en el entorno asiático.

En relación a Brasil, la posición del gobierno frente a un proceso de ampliación del bloque ha sido errática. Como ya hemos visto, el gobierno de Bolsonaro se posicionó políticamente distante de BRICS dejando además de lado el mecanismo de *BRICS outreach* durante la Cumbre organizada por Brasil en 2019. Posteriormente en 2022, frente al lanzamiento del *BRICS Plus* por parte de China, la diplomática y sub-sherpa de los BRICS, Ana Maria Bierrenbach (2022) se mostró reacia a esta idea considerando que “en momentos de grandes turbulencias e incertezas como las que estamos viviendo, sería precipitado y temeroso tomar decisiones de este estilo. No obstante, estamos abiertos a la discusión de criterios y metodologías para este tipo de ampliación”.

Ahora bien, con la llegada de Lula al poder nacional, el quinteto recobró relevancia en el marco de la política exterior brasileña siendo una piedra angular en el esquema geopolítico del nuevo presidente. La preocupación entonces estuvo centrada en recuperar el protagonismo brasileño dentro de BRICS más que en posicionarse frente a la cuestión de la ampliación de membresías. En este sentido debe entenderse el éxito alcanzado por Lula al obtener el apoyo de sus socios de grupo para designar a Dilma Rouseff como directora del NBD de BRICS.

El debate por la ampliación de BRICS en Sudamérica, particularmente, giró en torno al interés manifestado por el gobierno argentino de sumarse al bloque. Frente a esta posibilidad, el ejecutivo brasileño sostuvo que vería con agrado un ingreso de Argentina a BRICS (LA NACIÓN, 2023). No obstante, fuentes de Itamaraty mostraban resistencia asegurando que “o aumento no número de países poderia resultar em uma diluição da influência do Brasil sobre o grupo que ele mesmo ajudou a fundar”. Se señala además que “não faria sentido o Brasil se empenhar em criar um fórum alternativo à hegemonia americana no mundo para, posteriormente, ficar sujeito à hegemonia chinesa (O GLOBO, 2023).

De este modo, durante los meses previos a la Cumbre de 2023, el gobierno brasileño sostuvo posiciones ambiguas que, por un lado, buscaron evitar molestias en sus alineamientos con Estados Unidos y Europa pero, al mismo tiempo, intentaban garantizarse un sitio de relevancia en el seno de BRICS. Lo cierto es que Brasil fue quien apareció como uno de los miembros con mayor resistencia a avanzar en este proceso desconfiando frente a la posibilidad de que el grupo se inclinara geográficamente hacia Asia.

En cuanto a Sudáfrica, y considerando que dicho país asumió la presidencia rotativa de BRICS para el 2023, el presidente Ramaphosa aseguró que en la cumbre de BRICS prevista en Johannesburgo, la cuestión de la ampliación sería seriamente considerada (KLOMEGAH, 2022). Así, al igual que China y Rusia, el gobierno sudafricano se manifestó interesado en la expansión de BRICS. Se cree que con *BRICS Plus*, el país fortalecerá su posición como "puerta de entrada a África", aumentando la atracción de recursos y desarrollo para el continente (DALDEGAN, 2022). Desde la perspectiva del embajador Anil Sooklal, quien se desempeña como sherpa sudafricano para BRICS, la expansión del bloque "marcará un cambio significativo en el orden global" (CELE; SEN, 2023).

Las motivaciones de los estados no miembros: entre las razones financieras y los constreñimientos geopolíticos

En los últimos años la posibilidad de ampliación de BRICS despertó la atención de, al menos, una veintena de países en todas las regiones del mundo. En el continente americano, Argentina, Nicaragua, Cuba y Venezuela. En África, los líderes de Argelia, Egipto, Senegal, Nigeria y Etiopía se manifestaron entusiasmados con esta posibilidad. En Asia, por otra parte, se destaca el interés de Indonesia, Pakistán, Kazajistán, Bangladesh y Tailandia. Por último, en Medio Oriente, el grupo de países atraídos por esta idea incluye a Arabia Saudita, Irán, Turquía, Afganistán, EAU y Bahrein.

Un dato significativo a tener en cuenta se vincula a la ya pertenencia (o no) de estos países aspirantes a otras instituciones que podríamos denominar "asociadas", ya sea al propio bloque BRICS – como el NBD creado por este quinteto en 2014 para financiar proyectos de infraestructura- o a la esfera de influencia china – como la BRI o el BAII-. En la siguiente tabla es posible observar el listado de los candidatos interesados en incorporarse a BRICS, a partir del cual pudimos comprobar que todos ellos ya son también miembros de la BRI. Lo mismo sucede si consideramos la participación de estos posibles nuevos miembros en el BAII, verificándose un alto nivel de participación. En cuanto al NBD, Egipto, EAU y Bangladesh ya forman parte de esta entidad mientras que Uruguay se encuentra en proceso de adhesión.

Cuadro 1 – Listado de candidatos interesados en sumarse a BRICS

	NBD	Año	BRI	Año	BAII	Año
Estados miembros						
China	X	Jul-15	X	Dic-13	X	Dic-15
Rusia	X	Jul-15	X		X	Dic-15
India	X	Jul-15			X	Ene-16
Brasil	X	Jul-15			X	Nov-20
Sudáfrica	X	Jul-15	X	Dic-15	En proceso	
Estados postulantes						
América Latina						
Argentina			X	Feb-22	X	Mar-21
Nicaragua			X	Ene-22		
Venezuela			X	Sep-18	En proceso	
Cuba			X	Jun-19		
Uruguay	X	En proceso	X	Feb-18	X	Abr-20
África						
Argelia			X	Jul-05	X	Dic-19
Egipto	X	Feb-23	X	Ene-16	X	Ago-16
Senegal			X	Jul-18	En proceso	
Nigeria			X	Sep-18	En proceso	
Etiopía			X	Sep-18	X	May-17
Medio Oriente						
Irán			X	Nov-18	X	Ene-17
Arabia Saudita			X	Ago-18	X	Feb-16
Turquía			X	Nov-15	X	Ene-16
Afganistán			X	May-23	X	Oct-17
Emirados Árabes Unidos	X	Oct-21	X	Jul-18	X	Ene-16
Bahrein			X	Jul-18	X	Ago-18
Asia						
Indonesia			X	Mar-15	X	Ene-16
Bangladesh	X	Sep-21	X	Mar-19	X	Mar-16
Pakistan			X	Dic-13	X	Dic-15
Kasajistán			X	Ago-15	X	Abr-16
Tailandia			X	Dic-14	X	Jun-16

Fuente: Elaborado por la autora base a datos de las páginas oficiales de NBD, BRI y BAI.

Con el objeto de adentrarnos en las motivaciones de estos países, nos concentraremos en el análisis de aquellos candidatos que en 2023 fueron formalmente invitados a sumarse: Argentina, Egipto, Etiopía, Arabia Saudita, Irán y EAU.

Argentina: el ingreso latinoamericano que no fue

En septiembre de 2022, el embajador argentino en China, Sabino Vaca Narvaja, anunció que Argentina había solicitado formalmente su inclusión en BRICS. El pedido fue realizado por medio de una carta enviada por el presidente Alberto Fernández a su par chino, Xi Jinping, quien ese año ocupaba la presidencia *pro tempore* del foro (AGENDAR, 2022). Posteriormente, Beijing reafirmó su apoyo a la candidatura de Argentina durante la visita del ministro de Economía Sergio Massa a China, en junio de 2023. India también respaldó oficialmente este pedido por medio de declaraciones de su embajador en Argentina, Dinesh Bhatia (LERNER, 2023).

Desde la perspectiva del gobierno de Fernández, la aspiración argentina de sumarse a BRICS era considerada “una muestra de equilibrio y autonomía diplomática” (AGENDAR, 2022). Lo cierto es que entre las principales razones que permiten explicar las motivaciones de dicho gobierno para su inclusión en BRICS se encontraban las necesidades financieras

del país⁵, es decir, la búsqueda de créditos complementarios y/o alternativos a los brindados por el FMI. En este sentido, el posible ingreso a BRICS era visto por las autoridades argentinas de ese momento como un medio para acceder al NBD y, por consiguiente, a nuevas facilidades crediticias.

Por otra parte, el posible ingreso de Argentina al grupo no sólo “abriría la puerta a una importante fuente de financiamiento sino que también apuntalaría obras de infraestructura claves para el proceso de recuperación económica. Este es el verdadero valor de los respaldos de China e India”. El gobierno argentino evaluaba además que esta nueva vía de financiamiento podría tener una mayor incidencia en el crecimiento de las inversiones energéticas del país (PORTO, 2023).

Durante la ya mencionada estadía del ministro de Economía argentino en China, se logró obtener un acuerdo de renovación del swap de monedas con Beijing. Además, los dos gobiernos ya habían firmado un compromiso para que Argentina deje de pagar las importaciones procedentes del país asiático en dólares y lo haga en yuanes (EL PAÍS, 2023). Cabe considerar también que Argentina es miembro del BAII desde marzo de 2021 y forma parte de la BRI desde febrero de 2022.

Ahora bien, pese a que la invitación realizada para que Argentina se incorporara a BRICS fue recibida con entusiasmo por el gobierno de Alberto Fernández, es importante no perder de vista que este país se encontraba próximo a un cambio de presidente, en función de las elecciones que se realizaron en octubre de 2023. Durante la campaña electoral, Sergio Massa -principal candidato del oficialismo- defendió la pretensión de sumarse a BRICS, en base a la convicción de que “es necesario mantener una alianza estratégica tanto con Estados Unidos, con China y con la Unión Europea” (ROSEMBERG, 2023). No obstante, los dos principales aspirantes de la oposición -Patricia Bullrich (candidata de Juntos por el Cambio) y Javier Milei (candidato de La Libertad Avanza- LLA) -rechazaron la idea de sumar a Argentina a los BRICS y, por el contrario, sostuvieron que, de ser electos, propiciarían una cercanía con Estados Unidos.

Entre los argumentos de los detractores se contemplaba que el ingreso argentino podría ser considerado una “toma de posición” frente al conflicto en Ucrania (REPRO DIGITAL, 2023). Desde Juntos por el Cambio aseguraban que “no podemos estar en el mismo grupo al que quiere ingresar Irán” y al mismo tiempo señalaban que “no podemos compartir club con Rusia” (LA NACIÓN, 2023). Por último, una potencial incorporación de Argentina era vista como un riesgo para la protección de los recursos naturales nacionales, en especial los energéticos, frente a China. En cuanto al espacio político de la LLA, durante la campaña, Javier Milei destacó la intención de profundizar los lazos con Estados Unidos e Israel rechazando “impulsar un trato con comunistas” (CLARÍN, 2023).

Finalmente, el líder de LLA se convirtió en el nuevo presidente de Argentina. Bajo esta nueva administración, el 29 de diciembre de 2023, Javier Milei envió una carta anunciando formalmente la voluntad de no participar de BRICS: “Como es de su conocimiento, la impronta en materia de política exterior del Gobierno que presido desde hace pocos días difiere en muchos aspectos de la del Gobierno precedente” (...) “en esta instancia no se considera oportuna la incorporación de Argentina como miembro pleno de BRICS” (PRESIDENCIA DE ARGENTINA, 2023). En este mismo sentido, la actual canciller Diana Mondino afirmó que “la alianza internacional de Argentina es con las democracias liberales”.

En suma, enfoques más pragmáticos asociados a las necesidades financieras de Argentina, explican la motivación que impulsó al gobierno de Alberto Fernández (y de su candidato) a querer sumarse a BRICS, sobre todo en vistas a mantener el beneplácito de China. Ahora bien, una vez producido el triunfo de Javier Milei, los posicionamientos geopolíticos parecen primar en la mirada del flamante gobierno, con la manifestada intención de unirse a la OCDE, “un club de países ricos bajo la órbita occidental” (MONDINO EN PERFIL, 2023).

⁵ La actual crisis argentina comenzó durante los últimos años del segundo mandato de Cristina Kirchner y se profundizó durante las gestiones de Mauricio Macri y Alberto Fernández. La crisis se origina por un severo desequilibrio fiscal que se convirtió en un desequilibrio monetario debido a la impresión de billetes para financiar el déficit. A ello se suma un desequilibrio cambiario generado por un profundo atraso del tipo de cambio oficial. La economía argentina presenta además, una creciente devaluación de la moneda nacional y muy elevadas tasas de inflación y de pobreza (PADINGER, 2022).

Egipto y Etiopía: los nuevos integrantes de África

El proceso para la inclusión de Egipto a BRICS comenzó el 30 de marzo de 2023 cuando el gobierno de Abdelfattah El-Sisi aprobó la incorporación de este país al NBD (EGYPTIAN STREETS NEWS, 2023). Meses más tarde, en junio de 2023, el embajador ruso en El Cairo, Georgy Borisenko declaró que Egipto será un miembro importante de los BRICS, ya que representará a la comunidad árabe y africana (KOTB, 2023). Tanto Rusia como China apoyaron el ingreso de este país al cual visualizan, al igual que a Sudáfrica, como una puerta de entrada, en este caso, a la economía de África del Norte.

Entre las motivaciones del gobierno egipcio, nuevamente afloran las razones económicas. Egipto se encuentra sumergido en una crisis caracterizada por urgencias de financiamiento, con una inflación vertiginosa, una moneda nacional severamente debilitada (con una devaluación del 50% de la libra egipcia en 2022) y altas tasas de pobreza. En este contexto, la incorporación de Egipto al NBD busca abordar los problemas de liquidez y reducir una demanda excesivamente alta de dólares estadounidenses para abastecer las importaciones del país: “Desde el punto de vista de Egipto, los BRICS pueden ser una opción económica importante frente a instituciones lideradas por Occidente – como el Banco Mundial y el FMI” (RAMEZANI, 2023, n.p., traducción propia). En efecto, Egipto es el segundo deudor más importante del FMI, después de Argentina (TELAM, 2023).

Además, los lazos económicos más estrechos de los miembros de los BRICS con el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) han aumentado el deseo de El Cairo de unirse a los BRICS. Como contrapartida, la inversión extranjera directa y el valor del comercio bilateral entre los países BRIC y los países africanos está creciendo, y Egipto quiere aprovechar al máximo esta oportunidad.

Ahora bien, en términos geopolíticos, África es considerada por muchos analistas el principal escenario de la actual rivalidad global entre Estados Unidos y Europa, por un lado, y China y Rusia, por el otro. En este contexto, la relación bilateral entre Egipto y Estados Unidos ha experimentado fluctuaciones y algunas tensiones, particularmente en lo que respecta a los derechos humanos. Además, el panorama geopolítico de Medio Oriente está evolucionando con potencias regionales que están asumiendo mayor protagonismo, frente a lo cual Egipto busca mantener su relevancia en el conflicto palestino-israelí (MOHAMED, 2023). De allí entonces el interés egipcio de diversificar socios y mejorar su capacidad de negociación global a partir de su ingreso a BRICS.

Cabe mencionar finalmente que Egipto es miembro tanto del BAII como de la BRI desde el año 2016 lo cual confirma, una vez más, la presencia de los países candidatos a ingresar a BRICS en todo el entramado institucional global de influencia china.

En cuanto a Etiopía, constituye el segundo país más poblado de África, es sede de la Unión Africana y de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África. Su capital, Addis Abeba, muchas veces es descrita como la capital diplomática del continente. En junio de 2023, un portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores anunció que el país había solicitado su ingreso a BRICS (REUTERS, 2023).

Es importante señalar que Etiopía es una de las naciones que más crece en el continente africano. No obstante, la economía etíope se ha enfrentado a múltiples crisis durante los últimos años: los embates de la pandemia, la guerra civil⁶ que se prolongó durante dos años, el consecuente desplazamiento forzado de personas, a lo cual se sumaron también años de sequía. Esta situación generó una hiperinflación y un mayor aumento de los niveles de pobreza (KUPFERNAGEL, 2023). En paralelo, también posee una creciente deuda con el FMI.

Históricamente, Etiopía ha dependido de un sustancial apoyo occidental a través de ayudas y cooperación al desarrollo. No obstante, sus relaciones con Occidente se han deteriorado como consecuencia de la ya mencionada guerra civil, con reportes que denuncian violaciones de derechos humanos por parte del gobierno de Abiy Ahmed. Dicha situación provocó la interrupción de la cooperación financiera de los países europeos (CARMODY, 2023). Consecuentemente, el ingreso

⁶ El conflicto armado en Etiopía se inició en noviembre de 2020, cuando estalló un enfrentamiento civil en la región de Tigray entre las autoridades regionales y el gobierno federal.

a BRICS es visto como una oportunidad para acceder a financiamiento del NBD, sin condicionalidades. En función de estas motivaciones económicas, Etiopía también desarrolló en los últimos años fuertes lazos con China quien se ha convertido en su principal socio comercial. Además, el país del Cuerno de África participa del BAII desde 2017 y de la BRI desde 2018.

En términos geopolíticos se observa que, como el único país en el continente que nunca fue colonia de una potencia europea, Etiopía se autopercibe como defensor de la autonomía africana y como un actor clave del África Oriental. En este sentido, una de las principales motivaciones del gobierno etíope para participar en BRICS se vincula al hecho de haber obtenido un reconocimiento, largamente esperado, de la importancia regional y global de Etiopía. BRICS entonces le permitirá una renovada exposición mundial que le posibilite también la atracción de nuevas inversiones extranjeras propiciando una diversificación de socios (KUPFERNAGEL, 2023).

Arabia Saudita, Irán y Emiratos Árabes Unidos (EAU): los representantes de Medio Oriente

Como se señaló anteriormente, el *BRICS Plus* no se limita a las subregiones, es decir, a las esferas de influencia de los cinco países fundadores. En efecto, ni Arabia Saudita ni Irán ni EAU pertenecen al entorno regional más próximo de ninguno de los miembros de BRICS. No obstante, estos tres estados son considerados países “nodo”, en la medida en que son importantes productores de petróleo, ocupan ubicaciones estratégicas clave y son economías en crecimiento.

Arabia Saudita es uno de los mayores exportadores de petróleo crudo del mundo, posee el 15 % de las reservas mundiales y es miembro fundador de la OPEP. Aunque tradicionalmente ha sido un aliado de las potencias occidentales, el gobierno de Riad ha estado buscando activamente socios alternativos. Su más reciente inclinación hacia China, Rusia e India está motivada por el deseo de la monarquía árabe de diversificar alianzas internacionales estratégicas, más allá de Estados Unidos⁷.

A fines de mayo de 2023, se dieron a conocer informes que señalaban que el gobierno saudita estaba manteniendo conversaciones para un posible ingreso al NBD. Dicho acercamiento sería significativo en el marco de la política de industrialización de Riad que busca impulsar las exportaciones no petroleras así como defender las cuotas de mercado de importantes importadores petroleros como lo son China⁸, India y Sudáfrica (THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2023). Este movimiento hacia una alineación más estrecha con BRICS se produjo luego del ingreso de Arabia Saudita, como miembro observador, a la OCS.

El notable volumen de oro y de reservas de divisas que posee este país convierte a Arabia Saudita en un jugador importante en los mercados financieros y de inversión globales, por lo cual este ingreso redundaría en beneficios para los países fundadores de BRICS. Desde la mirada de Matteo Giovannini, profesional de finanzas del Banco ICBC en Beijing, la inclusión de Arabia Saudita como miembro del NBD podría potenciar la capacidad del banco para prestar a los países en desarrollo a precios más atractivos que sus competidores, como el Banco Mundial o el FMI (LARSEN, 2023).

Ahora bien, las motivaciones económicas nuevamente se juxtaponen a las cuestiones estratégicas. De hecho, la reciente adhesión de Arabia Saudita a BRICS podría generar una intensificación de la competencia geopolítica entre Occidente y Oriente (MODERN DIPLOMACY, 2023).

En junio de 2023, el ministro de Asuntos Exteriores, el príncipe Faisal bin Farhan bin Abdullah sostuvo que “Arabia Saudita está deseosa de desarrollar una cooperación con el grupo BRICS para lograr la prosperidad colectiva”. El príncipe también señaló que “el Reino comparte valores básicos con los países BRICS, representados en la creencia de que las relaciones entre los países se basan en los principios de respeto a la soberanía y no injerencia” (ARAB NEWS, 2023).

⁷ Durante décadas, la relación Estados Unidos- Arabia Saudita se basó en un intercambio que convenía a ambos: Riad proporcionaba a Washington petróleo a buen precio, y Estados Unidos suministraba armamento para la defensa del país árabe. Pero el gobierno norteamericano trata de reducir su dependencia de los combustibles fósiles y desarrollar el uso de fuentes de energía alternativas. Frente a ello, la monarquía wahabí pone en duda la protección militar de su socio. El giro de Washington en su política exterior, donde Oriente Medio ha dejado de ser la prioridad y Asia-Pacífico acapara ahora la atención, es otro factor que enrarece la relación bilateral (VIDAL LY, 2023).

⁸ Actualmente China es el principal comprador del petróleo de Arabia Saudita.

El acercamiento de Arabia Saudita a las potencias asiáticas tuvo un nuevo capítulo en marzo de 2023 cuando Xi Jinping obtuvo un gran logro diplomático al patrocinar la reanudación de las relaciones diplomáticas entre Riad y Teherán, lo que generó un claro malestar norteamericano.

Este importante acontecimiento nos remite entonces a Irán como otro de los miembros aspirantes a BRICS. El gobierno iraní anunció, por primera vez, su intención de unirse al bloque en junio de 2022. Posteriormente, a inicios de 2023, la agencia de noticias oficial iraní *Fars* informó que el país había solicitado formalmente la membresía. En este mismo sentido, un portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores de Teherán aseguró que esta adhesión iraní a BRICS "dará como resultado valores agregados para ambas partes" (REUTERS, 2023).

Es importante recordar que desde la Revolución Islámica de 1979- que puso fin al gobierno del Shah Mohammad Reza Pahlavi, respaldado por Estados Unidos-, Irán ha sido condenado al ostracismo por Occidente y su economía ha sido paralizada por una miríada de sanciones internacionales. La anterior administración del presidente Rohani (2013-2021) intentó sostener una política exterior equilibrada considerando que tener relaciones normales con Occidente es la clave para ampliar las relaciones con el Este, y viceversa. Sin embargo, desde la llegada al poder del presidente Ebrahim Raisi, la política exterior iraní se ha vuelto cada vez más antioccidental (AZIZI, 2021 *apud* MORALES, 2023). Irán también se incorporó a la OCS en 2022.

En este contexto, la principal motivación de Teherán para ingresar a BRICS obedece al intento de crear un canal financiero aislado de la presión occidental como parte de su concepto de economía de resistencia. Con las asociaciones cada vez más profundas de Teherán, sobre todo, con Rusia y China, Arabia Saudita evalúa su inclusión en BRICS como una importante oportunidad" (BRODSKY, 2022 *apud* DUTTON, 2023).

En cuanto a las motivaciones económicas vale considerar que, según datos de la Administración de Aduanas de Irán (IRICA), la nación persa ha visto un aumento interanual del 14% en el comercio no petrolero con los miembros de BRICS. China es el primer socio comercial de Irán y el presidente chino, Xi Jinping, ha calificado a la República Islámica como "el principal socio de China en Oriente Medio" sin olvidar que dicho país posee alrededor de una cuarta parte de las reservas petroleras de la región (REUTERS, 2023). El intercambio comercial bilateral con los restantes países BRICS es seguido por India, Rusia, Brasil y Sudáfrica, respectivamente (MORALES, 2023).

Ahora bien, desde el punto de vista de Brodsky, la incorporación iraní a los BRICS no cambia el hecho de que las sanciones estadounidenses siguen vigentes y todos los países BRICS corren el riesgo de exponerse a ellas (DUTTON, 2023). En términos geopolíticos entonces, la incorporación de Irán a BRICS constituye una jugada temeraria en el actual tablero internacional.

En cuanto a EAU, el país se unió al NBD en septiembre de 2022. Situado en el cruce entre Eurasia y África, en el rincón Sureste de la Península Arábiga, es la segunda economía árabe más importante, con una fuerte inserción en las inversiones globales en los sectores financieros y de infraestructura. Dotado de enormes reservas de hidrocarburos, los EAU se encuentran entre los países más ricos del mundo. Tanto Dubái como Abu Dhabi, se han convertido en importantes centros regionales para las finanzas islámicas, las finanzas internacionales y para los proyectos de asistencia humanitaria de organizaciones internacionales (COOPER; CANNON, 2023, p. 3).

Abu Dhabi mantiene estrecha relaciones con cada uno de los cinco miembros de BRICS, aunque se destaca su acercamiento a los gigantes asiáticos. El principal socio de exportación de los EAU es la India y, en tercer lugar, China. Del mismo modo, sus principales socios de importación son China e India. Finalmente, China e India son relevantes mercados de destino de la inversión emiratí, y viceversa (COOPER; CANNON, 2023, p. 4).

Entre las motivaciones de este país árabe, incide el interés en ser reconocido como un actor global influyente. Entre las razones que explican la decisión de los BRICS de sumar a este micro estado, se subrayan las razones económicas. Particularmente, "la calificación crediticia de los EAU era estelar y coincide con el deseo del NDB de mirar más allá del

ámbito de los países vulnerables y endeudados, y poder incluir también candidatos que fueran emprendedores, con economías vibrantes, técnicamente sólidos y financieramente abundantes" (COOPER; CANNON, 2023, p. 3).

En términos geopolíticos, los EAU han buscado en los últimos años, alejarse de sus socios tradicionales como Estados Unidos y el Reino Unido hacia alternativas que puedan reflejar mejor los intereses y prioridades de los países no occidentales. Esta tendencia se extiende más allá de las finanzas e incluye cuestiones políticas y de seguridad. Desde el gobierno emiratí se sostiene que: "estamos tratando de crear un equilibrio entre Oriente y Occidente" (COOPER; CANNON, 2023, p. 6) intentando una inserción que considere las nuevas realidades globales.

Conclusiones

El presente trabajo tuvo como objetivo analizar el proceso de ampliación del bloque BRICS, concentrándonos en las motivaciones de propios y terceros, es decir, miembros plenos y aspirantes.

Muchas de las interpretaciones dominantes sobre este tema hacen hincapié en una conceptualización de BRICS como estados insatisfechos y, del bloque en su conjunto, como un intento contra hegemónico de gobiernos autocráticos frente a gobiernos democráticos. No obstante, hemos podido comprobar que los alineamientos de las principales potencias regionales y globales, de uno y otro hemisferio, no resisten explicaciones lineales o simplistas sino que dan cuenta de un panorama complejo en el que las motivaciones son variadas.

Siguiendo esta línea de análisis, el trabajo realizado nos ha permitido corroborar nuestros supuestos de partida. Con respecto a las motivaciones de los miembros fundadores de BRICS hemos verificado, en primer lugar, que China se presenta como la mayor interesada en expandir el bloque. El examen tanto del discurso chino como de los datos que hemos recolectado nos permitió visualizar una estrategia que yuxtapone BRICS con NBD, BRI, BAI, e incluso con OCS, a fin de conformar un entramado geopolítico y económico que redunde en la consolidación del poder global de China. Rusia, por su parte, también apoya la idea de *BRICS plus* aunque profundizando una retórica ideologizada que busca posicionar a BRICS como contracara de Occidente. Lo cierto es que tanto las intenciones chinas como las rusas generan sospechas y desconfianzas por parte de India y de Brasil. Nueva Delhi muestra preocupación por la futura posible incorporación de miembros *pro* Beijing que podrían afectar, sobre todo, sus intereses regionales en Asia. Brasilia, a su vez, teme que esta ampliación desdibuje su influencia en BRICS, genere desmedidos resquemores con Estados Unidos y aumente la dependencia con China. Sudáfrica, finalmente, se ha mostrado entusiasmado por la idea, sobre todo por el lugar de protagonismo que el tema le imprimió, dado su carácter de anfitrión de la cumbre de 2023 que se convirtió en foco de atención mundial.

En cuanto a las motivaciones de los países aspirantes, nos hemos detenido en seis candidatos. En este sentido, hemos comprobado que los aspectos geopolíticos se entrecruzan con razones económicas. En los casos de Argentina, Egipto y Etiopía, las necesidades financieras, esto es, la búsqueda de financiamientos alternativos al FMI se presentaron como motivaciones fundamentales para ingresar a BRICS pero, sobre todo, al NBD con la intención de contrarrestar panoramas económicos nacionales sombríos. Ello no invalida ciertas consideraciones geopolíticas (en el marco de la guerra en Ucrania) que generan preocupación para evitar efectos indeseables en el vínculo con Estados Unidos –perspectiva que terminó imponiéndose con la llegada del nuevo gobierno en Argentina- o la necesidad de demostrar equidistancia entre Oriente y Occidente reivindicando un protagonismo, al menos regional -como declaran los gobiernos de Egipto y Etiopía.

Por otra parte, en los casos de Arabia Saudita, Irán y EAU las cuestiones geopolíticas adquieren mayor relevancia dado que los países de Medio Oriente constituyen enclaves estratégicos. Mientras que Riad ve el ingreso a BRICS como una oportunidad para generar socios alternativos a Estados Unidos, Teherán busca superar el prolongado ostracismo internacional causado por Occidente y EAU apuesta por un nuevo equilibrio entre Oriente y Occidente. No obstante, las motivaciones económicas también están aquí presentes en la medida en que tanto Arabia Saudita como Irán quieren diversificar sus economías más allá del petróleo (amenazadas a largo plazo por la descarbonización global) y, al mismo tiempo, potenciar el mercado petrolero con socios no tradicionales como los miembros de BRICS.

En suma, mientras que Argentina, Egipto y Etiopía representaban postulantes asfixiados financieramente, los tres candidatos de Medio Oriente, sobre todo EAU, representan economías en crecimiento y con potencial de incrementar el perfil crediticio del bloque.

Ahora bien, los desafíos para una operacionalización del proceso de ampliación que se ha puesto en marcha son muchos. Puertas adentro, la desconfianza y la divergencia dentro del propio bloque generaron acalorados debates en Sudáfrica. La imposibilidad de Putin de participar de forma presencial en la cumbre, la insistencia de India para discutir criterios de admisibilidad precisos y rigurosos y la resistencia *in crescendo* de Brasil frente a este proceso, supusieron los principales escollos para las intenciones chinas. Pero una verdad aflora también como inevitable: China ya no necesita a los BRICS tanto como los BRICS necesitan a China.

Beijing entonces parece haber ganado la pulseada. Finalmente todos los países invitados (menos Argentina) se unieron formalmente a BRICS desde enero de 2024. Pero queda aún por verse cómo será la materialización de esta expansión. La ampliación de BRICS podría otorgar más fuerza diplomática al bloque aumentando su legitimidad internacional. Pero, en igual proporción, al incrementar su heterogeneidad política podría terminar diluyendo la influencia de otrora cuatro emergentes y consolidando la hegemonía del gigante asiático.

Más allá de las expresiones discursivas, los esfuerzos en pos de un BRICS ampliado aún no han estado acompañados de una colaboración operativa con los nuevos socios que efectivamente pueda vigorizar a BRICS como un esquema de gobernanza global para los años venideros.

Referencias

- AGENDAR. Argentina en los BRICS, y el lugar que están ocupando los BRICS en el mundo, **sección Internacional**, Buenos Aires, 09 sept. 2022. Disponible en: <https://agendarweb.com.ar/2022/09/09/argentina-en-los-brics-y-el-lugar-que-estan-ocupando-los-brics-en-el-mundo/>
- ARAB NEWS. Saudi foreign minister urges developing cooperation with BRICS to achieve prosperity, **Riad**, 03 jun. 2023. Disponible en: <https://www.arabnews.com/node/2315006/saudi-arabia>
- ARAPOVA, Ekaterina; LISSOVOLIK, Yaroslav. The BRICS Plus Cooperation in International Organizations: Prospects for Reshaping the Global Agenda. **Asia-Pacific Social Science Review**, La Salle University, Manila, v. 21, n. 4, 2021. Disponible en: https://www.dlsu.edu.ph/search_gcse/?q=arapova
- BIERRENBACH, Ana María. **Disertación en BRICS 2022: visão brasileira, prioridades da presidência chinesa**, webinar organizado por el Núcleo Ásia do CEBRI e pela Embaixada da China no Brasil, 13 jun. 2022.
- CELE, Sthenbile.; SEN, Sudhi. South Africa Says BRICS Will Move Forward on Expansion at Summit, **Bloomberg News**, NY, 08 agost. 2023. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-08-02/south-africa-sees-tectonic-shift-in-world-order-at-brics-summit>
- CHAUDHURY, Dipanjan. China backed India on keeping Pakistan out of BRICS Plus event, **The Economic Times**, New Delhi, 30 jun. 2022. Disponible en: <https://economictimes.indiatimes.com/news/india/china-backed-india-on-keeping-pakistan-out-of-brics-plus-event/printarticle/92555170.cms>
- CLARIN. “Javier Milei también rechazó el ingreso de Argentina a los BRICS”, **Clarín**, Buenos Aires, 24 agost. 2023. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/javier-milei-rechazo-ingreso-argentina-brics-voy-impulsar-trato-comunistas-_0_HkLVVTuZpf.html
- COOPER, Andrew; CANNON, Brendon. The United Arab Emirates and the New Development Bank: Mutual interests and first-mover advantages, **Global Policy**, Policy Insights, New Delhi, 2023. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1758-5899.13249>
- DALDEGAN, William. Challenges for the Expansion of the BRICS, **E-International Relations**, UK, 2022. Disponible en: <https://www.e-ir.info/2022/06/09/opinion-challenges-for-the-expansion-of-the-brics>
- DALDEGAN, William y CARVALHO. Brics as a Dynamic and in Process Phenomenon of Global Planning: An Analysis Based on the 2009-2020 Annual Summit Declarations, **Estudos Internacionais**, PUC Minas, v. 10, n. 1, Belo Horizonte, 2022.
- DUGGAN, Niall et Al. Introduction: ‘The BRICS, Global Governance, and Challenges for South–South Cooperation in a Post-Western World’, **International Political Science Review**, v. 43, n. 4, Sage Journals, 2022. Disponible en: <https://journals.sage-pub.com/doi/full/10.1177/01925121211052211>

DUTTON, Jack. Iran increases trade with BRICS including China as it looks to join bloc, **Al-Monitor**, Middle East News, Washington D.C, 10 may.2023. Disponible en: <https://www.al-monitor.com/originals/2023/05/iran-increases-trade-brics-including-china-it-looks-join-bloc>

EL PAÍS. China lanza un salvavidas económico a Argentina a cinco meses de las elecciones, **El País**, Madrid, 02 jun.2023. Disponible en: <https://elpais.com/argentina/2023-06-02/china-lanza-un-salvavidas-economico-a-argentina-a-cinco-meses-de-las-elecciones.html>

EGYPTIAN STREETS NEWS. Egypt Joins New Development Bank to Find Alternative Forms of Finance, 30 mar. 2023. Disponible en: <https://egyptianstreets.com/2023/03/30/egypt-joins-new-development-bank-to-find-alternative-forms-of-finance/>

GIACCAGLIA, Clarisa. La profundización de la fragmentación intra BRICS. La pandemia como acelerador de tendencias y la guerra ruso ucraniana en la turbación de identidades. **Revista CUPEA**, Rosario, n. 135, 2022. Disponible en: <https://cupea.unr.edu.ar/index.php/revista/article/view/131>

GIACCAGLIA, Clarisa *et al* (2022) **Soplan nuevos vientos: ¿Tiempos nuevos para BRICS? Marcos conceptuales y pujas de poder en la negociación de la agenda internacional**, Editora UNR, Rosario. Disponible en: <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/25155>

KLOMEGAH, Kester. BRICS FM Meeting in South Africa: Readiness for Expansion, **Modern Diplomacy**, EU, 11 dic. 2022. Disponible en: <https://moderndiplomacy.eu/2023/06/02/brics-fm-meeting-in-south-africa-readiness-for-expansion/>

KOTB, Muhammed. Egyptian President Al-Sisi Meets with Russia's Putin Prior Russia-Africa Summit. **Egyptian Streets News**, 27 jul. 2023. Disponible en: <https://egyptianstreets.com/2023/07/27/egyptian-president-al-sisi-meets-with-russias-putin-prior-russia-africa-summit/>

KUPFERNAGEL, Lukas. BRICS wächst – Und Äthiopien ist mittendrin, **Konrad Adenauer Stiftung**, 2023. Disponible en: <https://www.kas.de/en/country-reports/detail/-/content/brics-is-growing>

LAGUTINA, María. BRICS in a world of regions. **Third World Thematic: A TWQ Journal**, v. 4, n. 6, UK, 2019. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23802014.2019.1643781>

LA NACIÓN. El canciller de Lula da Silva habló de un posible ingreso de la Argentina a los BRICS: “Sería la candidate defendida por Brasil, **sección El Mundo**, Buenos Aires, 21 mar.2023. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/el-canciller-de-lula-da-silva-hablo-de-un-posible-ingreso-de-la-argentina-a-los-brics-seria-la-nid21032023/>

LARSEN, Nicholas. Why Saudi Arabia's imminent membership is crucial for the BRICS' New Development Bank, **International Banker**, UK, 2023. Disponible en: <https://internationalbanker.com/banking/why-saudi-arabias-imminent-membership-is-crucial-for-the-brics-new-development-bank/>

LASKAR, Rezaul. India cautious on Brics expansion, **Hindustan Times**, New Delhi. 30 jun. 2022. Disponible en: <https://www.hindustantimes.com/india-news/india-cautious-on-brics-expansion-101656526682146.html>

LERNER, Andrés. India apoya oficialmente el ingreso de la Argentina a los BRICS. **Ámbito**, Buenos Aires, 05 jun. 2023. Disponible en: <https://www.ambito.com/economia/india-apoya-oficialmente-el-ingreso-la-argentina-los-brics-n5737830>

LI, Xi. BRICS' Synergy With Belt and Road Initiative. **Belt and Road Portal**, Xinhua News Agency, Beijing, 2017. Disponible en: <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/home/rolling/26990.htm>

LISSOVOLIK, Yaroslav. BRICS-plus: Alternative globalization in the making? **Valdai Papers**, 69, 2017. Disponible en: <http://valdai-club.com/files/14927/>

LIU, Lina. Beyond the status quo and revisionism: an analysis of the role of China and the approaches of China's Belt and Road Initiative (BRI) to the global order, **Asian Journal of Political Science**, v. 29, n. 1, 2021. Disponible en: DOI 10.1080/02185377.2020.1837193

MENGQI, Yuan. Disertación en La Argentina en los BRICS: nuevos desafíos, nuevas tensiones, organizado por la Cátedra libre de estudios sobre India (UCC) y CEAP – UBA Sociales, modalidad virtual, 15 de junio de 2023.

MILIBAND, David. The World Beyond Ukraine. The Survival of the West and the Demands of the Rest, **Foreign Affairs**, Special: The Nonaligned World, NY, Volume 102, Number 3, may/june. 2023.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHINA. Se Celebra la XIV Cumbre del BRICS El Presidente Xi Jinping preside la Cumbre y pronuncia una importante intervención, **portal oficial**, noticias, edición en español, 24 jun. 2022. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/202206/t20220624_10709242.html

MODERN DIPLOMACY. Why does Saudi Arabia want to join BRICS. European Union, 18 jun.2023. Disponible en: <https://moderndiplomacy.eu/2023/06/18/why-does-saudi-arabia-want-to-join-brics/>

MORALES, Gustavo. Irán, a la puerta de los BRICS, **El debate.com**, Madrid, 2023. Disponible en: <https://www.eldebate.com/internacional/20220802/iran-puerta-brics.html>

O ' GLOBO. Lula na China: por que o Brasil resiste à expansão do Brics, Rio de Janeiro, 14 abr.2023. Disponible en: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/04/14/lula-na-china-por-que-o-brasil-resiste-a-expansao-do-brics.ghtml>

ORGANSKI, Abramo. F. K. **World politics**, Knopf: New York, 1958.

PADINGER, Germán. ¿Por qué está en crisis la economía de Argentina y cómo se llegó a esta situación?. **CNN en español**, 2022. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2022/07/25/explainer-crisis-economia-argentina-orix>

PERFIL. "Diana Mondino defendió el rechazo de Milei a los BRICS: Es una decisión práctica", **Perfil**, Buenos Aires, 29 dic. 2023. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/politica/diana-mondino-defendio-el-rechazo-de-milei-a-los-brics-es-una-decision-practica.phtml>

PORTO, Martín. Más cerca de los Brics, Argentina abre nuevas perspectivas económicas y geopolíticas. **Agencia Télam**, Buenos Aires, 05 jun.2023. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202306/630409-brics-argentina-china-bnd-massa.html>

PRESIDENCIA DE ARGENTINA. **Carta para la no participación de Argentina en BRICS**, Buenos Aires, 29 dic. 2023.

RAMEZANI, Farzad. Egypt's Membership Of BRICS: Opportunities and Prospects. **Silk Road Briefing**, Hong Kong, 2023. Disponible en: <https://www.silkroadbriefing.com/news/2023/04/11/egypts-membership-of-brics-opportunities-and-prospects/>

REPRODIDigital. BRICS: Qué significa el ingreso de Argentina al bloque. **Revista del Consejo de Ciencias Económicas de la provincia de Buenos Aires**, 2023. Disponible en: https://reprodigital.com.ar/nota/746/brics_que_significa_el_ingreso_de_argentina_al_bloque

REUTERS. **Iran applies to join China and Russia in BRICS club**. UK, 28 jun.2023. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/middle-east/iran-applies-join-brics-group-emerging-countries-2022-06-27/>

ROELF, Wendell. BRICS meet with 'friends' seeking closer ties amid push to expand bloc, **Reuters**, UK, 02 jun. 2023. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/brics-meet-with-friends-seeking-closer-ties-amid-push-expand-bloc-2023-06-02/>

ROSEMBERG, Jaime. Los presidenciables se diferencian de la política exterior del Gobierno. **La Nación**, Buenos Aires, 17 jul. 2023. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/los-presidenciables-se-diferencian-de-la-politica-exterior-del-gobierno-nid17072023/>

SCHWELLER, Randall. Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest, **Columbia University Press**, New York, 1998.

SHULZ, Sebastián. BRICS Plus y el nuevo diseño de la multipolaridad, en Transiciones del Siglo XXI y China, Grupo de Trabajo China y el mapa del poder mundial, **CLACSO**, Buenos Aires, 2023.

SILVA, André. De Lula a Bolsonaro: rupturas e continuidades discursivas na política externa brasileira para os BRICS (2003 - 2020), **Monções: revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, 2022.

STUENKEL, Oliver. BRICS Faces a Reckoning. **Foreign Policy**, Washington, DC, 22 jun.2023.

TALIAFERRO, Jeffrey; LOBELL, Steven; RIPSAN, Norrin. Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy, Cambridge, **Cambridge University Press**, 2009.

TAMMEN, Ronald *et Al*. Foundations of Power Transition Theory, **Oxford Research Encyclopedias**, Politics, UK, 2017. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.296>

TELAM. Egipto le debe al FMI más de US\$ 13.000 millones y es el segundo país con más deuda, Buenos Aires, 06 jul.2023. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202307/633201-egipto-deuda-fmi.html>

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. Saudi Arabia inches closer to BRICS membership, **The Economist**, NY, 12 jun.2023. Disponible en: <https://country.eiu.com/article.aspx?articleid=393341622>

TRALAC. THE 10TH BRICS SUMMIT, Trade Law Centre for Southern Africa, University of Stellenbosch, 2018.

WAY, Lucan. The Rebirth of the Liberal World Order?, **Journal of Democracy**, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2022. Disponible en: <https://www.journalofdemocracy.org/the-rebirth-of-the-liberal-world-order/>

WHITE HOUSE. Remarks by President Biden on the United Efforts of the Free World to Support the People of Ukraine. **The Royal Castle in Warsaw**, Poland, 26 mar.2022. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/03/26/remarks-by-president-biden-on-the-united-efforts-of-the-free-world-to-support-the-people-of-ukraine/>

XIV BRICS SUMMIT BEIJING DECLARATION. Ministry of Foreign Affairs, the People's Republic of China, Beijing, 2022. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt_665385/2649_665393/202206/t20220623_10709037.htm

XV BRICS SUMMIT JOHANNESBURG II DECLARATION. **Department of International Relations & Cooperation (DIRCO)**, South Africa, 2023. Disponible en: <https://brics2023.gov.za/wp-content/uploads/2023/08/Jhb-II-Declaration-24-August-2023-1.pdf>

XINHUA NET. BRICS mechanism will shine more brightly: **Chinese FM**, Beijing, 8 mar. 2017. Disponible en: http://www.xinhua-net.com/english/2017-03/08/c_136112470.htm

YOUNGS, Richard. Autocracy Versus Democracy After the Ukraine Invasion: Mapping a Middle Way, **Carnegie Europe**, Brussels, 2022. Disponible en: <https://carnegieeurope.eu/2022/07/20/autocracy-versus-democracy-after-ukraine-invasion-mapping-middle-way-pub-87525>

ZHAO, Huanyu; LESAGE, Dries. Explaining BRICS Outreach Motivations and Institutionalization, **International Organisations Research Journal**, vol. 15, n 2, Moscow, 2020. DOI: 10.17323/1996-7845-2020-02-05

Funções de colaboração exercidas	
Clarisa Giaccaglia:	Conceituação; Metodologia; Administração do projeto; Visualização; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pela autora de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

O que fazer com “O livro do clima”?

What to do with “The Climate Book”?

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.139663>

Victor de Matos Nascimento

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil

victormatosnasc@gmail.com  

Resumo

Nesta resenha sobre “O livro do clima”, criado e coescrito pela ativista sueca Greta Thunberg, fundadora do movimento *Fridays for Future*, faz-se uma reflexão sobre a relevância da obra para a comunicação climática nos anos recentes. Trata-se de um livro com capítulos escritos por dezenas de autores de diversas nacionalidades, cada um deles falando sobre suas vivências em relação à crise climática ou suas contribuições para o avanço de seu debate. A obra pode ser entendida como um retrato da governança ambiental global contemporânea, por reunir os dados mais atualizados até o momento sobre a mudança do clima, e discute paradigmas em ascensão como transição energética, justiça ambiental e a legalidade por trás da questão dos refugiados ambientais. O que fazer com “O livro do clima” é uma provocação para a sensibilização e a empatia das sociedades contemporâneas, tendo em vista a importância de ações individuais para a produção de bens coletivos.

Palavras-chave: Clima; Mudanças climáticas; Greta Thunberg; Governança Global do Clima.

Abstract

In this review of “The Climate Book”, created and co-written by Swedish activist Greta Thunberg, founder of the *Fridays for Future* movement, we reflect on the relevance of the work for climate communication in recent years. It is a book with chapters written by dozens of authors of different nationalities, each of them talking about their experiences in relation to the climate crisis or their contributions to advancing the debate. The work can be understood as a portrait of contemporary global environmental governance. It brings together the most up-to-date data on climate change to date, and discusses emerging paradigms such as energy transition, environmental justice and the legality behind the issue of environmental refugees. What to do with “The Climate Book” is a provocation to raise awareness and empathy in contemporary societies, given the importance of individual actions for the production of collective goods.

Keywords: Climate; Climate change; Greta Thunberg; Global Climate Governance.

Recebido: 14 Abril 2024

Aceito: 24 Abril 2024

Conflitos de interesse: O autor não reportou potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilhamento Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

“O livro do clima” é, talvez, a obra sobre a crise climática mais importante já publicada até hoje. Criado e coescrito por Greta Thunberg, ativista que em 2018 ganhou notoriedade após protestar em frente ao Parlamento sueco e dar origem ao movimento *Fridays for Future*¹, o livro traz um conjunto de textos escritos por diversos autores sobre as diferentes manifestações dos problemas ambientais ao redor do globo. Thunberg (2023, p. 2) abre o livro afirmando que “a crise climática e ecológica é a maior ameaça já enfrentada pela humanidade”, e apresentando uma série de dados para dimensionar o problema no nível macro, antes das nuances apresentadas a *posteriori*.

É uma escolha sensata começar o livro pela caracterização do problema ambiental, pois, mesmo com o acúmulo de evidências científicas, são persistentes aqueles que insistem em negá-lo ou relativizá-lo. Le Prestre (2000) e Mitchel (2010) concordam que a definição de um problema ambiental é indispensável para que se formule um consenso sobre sua dimensão e significado para um determinado conjunto de atores. Só então será possível pensar em estratégias para que se pavimente o caminho para solucioná-lo. O “livro do clima” se esforça nessa empreitada.

A obra está dividida em cinco partes, cada uma composta por, ao menos, seis textos de autores que vão de cientistas à ativistas, negociadores, políticos e romancistas. É interessante que, ainda na abertura, Greta esclarece que, como cada autor escreve a partir da própria experiência, suas conclusões podem ser distintas. Na primeira parte, “Como funciona o clima”, os autores falam sobre a construção histórica dos saberes sobre o impacto da humanidade no planeta. Enfatiza-se a solidez da ciência, sobretudo atualmente, e como ela não pode ser negligenciada em cada passo econômico, social e político das sociedades capitalistas contemporâneas.

Na segunda parte, “Como o planeta está mudando”, aprofunda-se em diversos problemas ambientais, como calor, poluição, aquecimento do Ártico, secas, inundações, acidificação dos oceanos, incêndios florestais e perda de biodiversidade. Tanto a discussão quanto a estrutura dos textos são muito semelhantes ao trabalho de David Wallace-Wells em “A terra inabitável: uma história do futuro” publicado em 2019. Inclusive, Wallace-Wells é autor de um dos capítulos e discute as lições da pandemia para o combate à crise climática. Ainda nesta parte há a primeira contribuição de pesquisadores brasileiros liderados pelo cientista Carlos Nobre, aonde eles esclarecem a importância da proteção do bioma amazônico.

A parte três discute “Como somos afetados” e faz uma contribuição ímpar, sobretudo para os leitores que continuam se familiarizando com o tema ou que não têm clareza sobre a relação da mudança do clima com suas vidas. São elencados temas como saúde, alimentação, racismo ambiental, refugiados climáticos e conflitos para mostrar a conexão entre a intensificação das variações no clima global, seus impactos sobre os temas mencionados, e como isso interfere e modifica o dia-a-dia dos indivíduos. Nessa parte, há outra contribuição brasileira: Sônia Guajajara, que a época ainda não era Deputada Federal e Ministra dos Povos Indígenas do Brasil, escreve sobre a luta dos povos indígenas brasileiros na proteção da floresta e defende a importância de concepções ancestrais no debate político, como a de que o planeta é nossa Mãe Terra.

A parte quatro dá um passo atrás e reflete sobre “O que fizemos até agora”. Esta é a parte mais crítica e reflexiva do livro. Discute-se, por exemplo, como o negacionismo atrasa a adoção de medidas compatíveis com a urgência dos desafios ecológicos. Discute-se também a incompatibilidade entre o capitalismo, o paradigma do crescimento econômico neoliberal e a persistência dos combustíveis fósseis. Os capítulos dessa parte, mesmo com divergências sobre a sobrevivência do modelo neoliberal, partem do denominador comum de que os países desenvolvidos não podem se furtar a reconhecer e direcionar suas ações para um sentido que ajude os países pobres e em desenvolvimento a alcançarem suas metas de redução de emissões. Essa parte também se aprofunda na questão energética, entendida como uma das mais urgentes, tendo em vista as emissões e a necessidade de financiamento e transferência de tecnologia para que, não apenas uma transição energética global ocorra, mas antes, um provimento mínimo de segurança energética para milhões de pessoas que até hoje não têm acesso.

¹ Sextas-Feiras pelo Futuro (tradução nossa).

Finalmente, a quinta e última parte se debruça sobre “O que precisamos fazer agora”. Os primeiros capítulos fazem uma reflexão sobre a necessidade de se encurtar a distância entre a vida dos indivíduos e suas percepções de que os problemas ambientais lhes são distantes e alheios. Há nessa seção contribuições interessantes de romancistas como Margaret Atwood, autora de “O conto da Aia”. Segundo ela, a literatura tem um papel fundamental na comunicação dos problemas climáticos e, em especial, as distopias, pois ao representar possíveis futuros desastrosos, se contrapõem às utopias e nos mostram o quanto estamos nos distanciando de um clima equilibrado e propício à vida no planeta.

Há ainda na última parte discussões sobre equidade e justiça. Com contribuições vindas de diversas lideranças, passando por autores asiáticos e africanos, há uma preocupação com a definição objetiva e simplificada de termos, como justiça climática, que podem ter diferentes significados para diferentes sociedades. Ao final, Greta encerra o livro afirmando haver uma desesperança coletiva com o futuro da humanidade, seja pela crise climática ou por outros problemas, como guerras e crises sanitárias. É interessante que, após o livro deixar clara a responsabilidade antrópica sobre os problemas ambientais, a ativista devolve esta responsabilidade aos leitores ao afirmar que é preciso merecer a esperança. Assim como em seus muitos discursos desde que se iniciou no ativismo, em seu texto Greta não se furta a ser direta e enfática sobre a responsabilidade dessa geração com o futuro do planeta.

Esta resenha foi intitulada de ‘O que fazer com “o livro do clima”?’ por ser a questão que me rondou desde a primeira página. Trata-se de um livro denso que, mesmo com trechos repletos de dados científicos – que são indispensáveis, não deixa de tentar ser acessível com linguagens que se alternam entre a escrita acadêmica e a escrita de um romance. Ademais, a obra é repleta de fotografias de biomas ao redor do mundo e de gráficos e quadros coloridos que muito auxiliam na sua interpretação.

Outro ponto importante é que o livro é um retrato dos entendimentos e questões referentes à crise climática e ecológica que estão postos até o momento. Não apenas muitos problemas são contemplados, como também regiões importantes para o debate – Sahel, Ártico, Amazônia, etc. –, atores e ativistas dos cinco continentes, e discussões que têm ganhado cada vez mais robustez acadêmica e jurídica, como racismo ambiental e refugiados climáticos. Tal qual a multiplicidade das facetas do problema discutido em “O livro do clima”, são múltiplas as opções sobre o que fazer com ele. Isso irá depender do lugar de cada indivíduo nas sociedades contemporâneas, bem como do recorte temático que mais o sensibiliza, para que ações individuais se somem e produzam bens coletivos.

Referências

LE PRESTRE, Philippe. **Ecopolítica Internacional**. São Paulo: Editora SENAC, 2000.

MITCHELL, Ronald. **International Politics and the Environment**. London: SAGE Publications, 2010.

THUNBERG, Greta. **O livro do clima**. São Paulo: Companhia das Letras, 2023, 446p.

WALLACE-WELLS, David. **A Terra Inabitável: uma história do futuro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, 374p.

Funções de colaboração exercidas

Victor de Matos Nascimento:

Conceituação; Metodologia; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelo autor de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

Itaipu na política externa brasileira dos governos Lula-Lugo: embates e desafios

Itaipu na política externa brasileira dos governos Lula-Lugo: embates e desafios

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.139619>

Tomaz Espósito Neto
Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, Brasil
tomazeneto@gmail.com  

Resumo

Em 2023, a renegociação do Anexo C do Tratado de Itaipu (1973) colocou as relações entre Brasil e o Paraguai em relevo na agenda política regional. Esse tema sensível apresenta os limites, os desafios e as possibilidades da integração energética regional. Diante desse cenário, a presente resenha visa analisar criticamente o livro “Itaipu na política externa brasileira dos governos Lula-Lugo: embates e desafios”, de Sara B. Toledo, que aborda o papel de Itaipu na política externa brasileira, em especial nas renegociações do Tratado de Itaipu (2008-9). O objetivo é examinar os pontos positivos e eventuais fragilidades desse trabalho sobre uma temática que, apesar de sua relevância, não é conhecida pelo grande público. Para tanto, fez-se uma comparação com as obras publicadas no Brasil sobre o tema. Apresentou-se os aspectos originais do livro, tais como os debates do processo de ratificação do Acordo Lula-Lugo (2009) e a atuação dos diversos atores brasileiros.

Palavras-chave: Itaipu; Relações Brasil-Paraguai; Política externa brasileira.

Abstract

In 2023, the renegotiation of Annex C of the Itaipu Treaty (1973) placed relations between Brazil and Paraguay at the forefront of the regional political agenda. This sensitive topic presents the limits, challenges and possibilities of regional energy integration. Given this scenario, this review aims to critically analyze the book “Itaipu in Brazilian foreign policy of Lula-Lugo governments: conflicts and challenges”, by Sara B. Toledo, which approaches the role of Itaipu in Brazilian foreign policy, especially in the renegotiations of the Itaipu Treaty (2008-9). The objective is to examine the positive points and possible weaknesses of this work on a topic which, despite its relevancy, is not known by the general public. To this end, a comparison was made with the works published in Brazil on the subject. The original aspects of the book were presented, such as the debates surrounding the ratification process of the Lula-Lugo Agreement (2009) and the actions of the various Brazilian actors.

Keywords: Itaipu; Brazil-Paraguay relations; Brazilian foreign policy.

Recebido: 21 Abril 2024
Aceito: 29 Abril 2024

Em 2023, o Tratado de Itaipu completou 50 anos. Por esse pacto, construiu-se uma das maiores hidroelétricas do mundo, a Itaipu Binacional, cuja obra teve o valor estimado em 17,6 bilhões de dólares (ITAIPU, 2024). Além de ser um marco geopolítico, Itaipu é essencial para a integração regional e para o desenvolvimento econômico-social de Brasil e Paraguai (CARNEIRO FILHO; ESPÓSITO NETO, 2022). Esta represa é uma das líderes mundiais em geração de energia renovável, sendo responsável pelo fornecimento de aproximadamente 8,6% da energia elétrica consumida no Brasil e 86,3% no Paraguai (ITAIPU, 2024).

Brasil e Paraguai são sócios equânimes desse empreendimento que uniu a economia, a sociedade e a política dos dois Estados (BETIOL, 2008), e para tanto foi construída uma complexa arquitetura político-diplomática e jurídica que viabilizasse o funcionamento da Itaipu Binacional (ESPÓSITO NETO, 2020). Atualmente, as autoridades de ambos os países tratam da renegociação do Anexo C do Tratado de Itaipu, que define os termos de comercialização da energia gerada pela hidroelétrica binacional (ESPÓSITO NETO, 2023). Diante da relevância de Itaipu e desse cenário, é de se estranhar a persistência do “ruidoso silêncio” que envolve as negociações bilaterais sobre o valor da tarifa de energia a ser cobrado, cujos reflexos serão sentidos pelas sociedades brasileira e paraguaia (TOLEDO; ESPÓSITO NETO, 2024).

A Professora Dra. Sara Basílio Toledo publicou o livro “Itaipu na política externa brasileira dos governos Lula-Lugo: embates e desafios”, fruto de sua dissertação de mestrado. Esta primorosa obra apresenta a evolução da temática de Itaipu nas relações brasileiro-paraguaias, em especial durante a administração de Luiz Inácio “Lula” da Silva (2003-2010) e do governo Fernando Lugo (2008-2012).

Entre 2008 e 2009, Brasil e Paraguai renegociaram alguns dos termos do Anexo C do Tratado de Itaipu. Estas tratativas redundaram no polêmico Acordo Lula-Lugo (2009), que foi questionado pelas oposições nos respectivos países (TOLEDO, 2017) e que pode ser visto como uma prévia das atuais negociações (BRUN *et al.*, 2017).

A autora se valeu de uma pesquisa qualitativa, utilizando o método hipotético-dedutivo, para a elaboração da obra (MARCONI; LAKATOS, 2003), cujo texto dialoga com métodos da história e da análise de política externa. Além de uma revisão bibliográfica apurada, esse trabalho traz um exame primoroso das fontes primárias disponíveis e abertas, tais como documentos e dados oficiais da Chancelaria do Brasil e do Paraguai e atas das reuniões de ambos os Legislativos. O livro apresenta ainda entrevistas feitas pela autora com autoridades de ambos os Estados, que desvelam minúcias até então desconhecidas das dinâmicas das negociações.

Como marco teórico, a pesquisa utiliza a inter-relação entre a política doméstica e internacional (MILZA, 2003; PUTNAM, 2010) e o papel da diplomacia presidencial, isto é, o papel do Chefe de Estado na condução dos assuntos internacionais (PRETO, 2006; DANESE, 2017, p. 33). Além da Introdução e das Considerações Finais, o texto divide-se em três partes, sendo que a primeira trata do processo de redemocratização do Paraguai – que se inicia com a queda da ditadura de Alfredo Stroessner (1989) indo até a eleição de Fernando Lugo (2008-2012) – e seus reflexos na política exterior paraguaia. A autora visa assim demonstrar os condicionantes internos à ação paraguaia (MASI; ROJAS, 2019), e apresenta o governo do ex-Bispo como um momento de inflexão da política interna e das relações exteriores paraguaias, cujo fulcro da mudança se encontrava em sua postura em relação à Itaipu (ESPÓSITO NETO; PAULA, 2015).

Na segunda parte do livro, são apresentados os eixos da política externa brasileira do governo Lula (2003-2010), destacando o espaço sul-americano como o lócus preferencial da “liderança” internacional do Brasil. A administração Lula utilizou os governos de matiz de esquerda na América do Sul para a construção de uma plataforma reformista no cenário internacional, através de grandes coalizões no denominado “Sul Global”. Aqui a autora aborda ainda a divisão política brasileira em torno das relações internacionais.

A terceira parte dessa obra concentra-se na renegociação do Tratado de Itaipu nos governos Lula-Lugo. Para tanto, é feito um resgate da importância histórica e geopolítica da entidade binacional, e, posteriormente, são apresentadas as autoridades e atores institucionais – como o Itamaraty – e a evolução da temática nos debates sobre o Anexo C. Há ainda uma análise das dificuldades de ratificação do Acordo Lula-Lugo (2009) pelos parlamentos brasileiro e paraguaio, e, por

fim, um pequeno posfácio sobre o acordo Marito-Bolsonaro (2019) e a situação política às vésperas da atual renegociação do Anexo C do Tratado de Itaipu.

O livro é bem fundamentado e o texto escrito com esmero, proporcionando uma leitura fluida e de fácil entendimento. Trata-se de um trabalho relevante e original, peça obrigatória para se compreender a dinâmica nas relações brasileiro-paraguaias. Portanto, uma obra recomendada para o público.

Referências

BETIOL, Laércio. **Itaipu: modelo avançado de cooperação internacional na Bacia do Prata**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008.

BRUN, Daniel Abente; MASI, Fernando; FLORENTÍN, Carlos G. **Política exterior brasileña: oportunidades y obstáculos para el Paraguay**. Asunción: Editorial Servilibro, 2017.

CARNEIRO FILHO, Camilo; ESPOSITO NETO, Tomaz. Historical relations between Brazil and Paraguay: negotiations and quarrels behind Itaipu Dam. **Conjuntura Austral**, v. 13, n. 62, p. 77-91, 2022.

ESPÓSITO NETO, Tomaz; PAULA, Orlando F. Um balanço das relações brasileiro-paraguaias nos governos Lula/Dilma (2003-2012). In: THOMAZ, L. F.; MATHIAS, S. K. e OLIVEIRA, M F. (Orgs.). **Diálogos sul-americanos: 10 anos da política exterior**. Marília: Cultura Acadêmica, 2015.

ESPÓSITO NETO, Tomaz. **Itaipu e as relações brasileiro-paraguaias: fronteiras, energia e poder**. Curitiba: Appris, 2020.

ESPÓSITO NETO, Tomaz. As posições paraguaias sobre as renegociações do Anexo C do Tratado de Itaipu (2023): uma visão divergente, crítica e brasileira. Paraguayan positions on the renegotiations of Annex C of Itaipu Treaty (2023): a divergent, critical Brazilian view. **Revista Neiba, Cuadernos Argentina Brasil**, 2023.

ITAIPU. **Perguntas Frequentes**. Foz do Iguaçu: Itaipu Binacional [online], 2024. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/perguntas-frequentes>. Acesso em: 27 de março de 2024.

MARCONI, Mariana de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MASI, Fernando; ROJAS, Gustavo. **La inserción internacional del Paraguay en democracia**. Asunción: El Lector, 2019.

MILZA, Pierre. Política interna e política externa. In: RÉMOND, R. (Org.). **Por uma história política**. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

PUTNAM, Robert. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política** [online], v. 18, n. 36, p. 147-174, 2010.

TOLEDO, Sara. O Paraguai na agenda da política externa do governo Lula: a renegociação do Tratado de Itaipu no governo Lugo. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 6, n.12, p. 395-430, 2017.

Funções de colaboração exercidas	
Tomaz Espósito Neto:	Conceituação; Curadoria de dados; Visualização; Análise formal; Obtenção de financiamento; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);
Informações fornecidas pelo autor de acordo com a Taxonomia de Funções de Colaborador (CRediT)	

Diretrizes para autores

1. A revista *Conjuntura Austral* publica Análises de Conjuntura, Artigos de Pesquisa e Resenhas Bibliográficas, nos idiomas português, inglês e espanhol;
2. A revista está dividida em quatro seções: Conjuntura (Análises de Conjuntura); Pesquisa (Artigos de Pesquisa); Leitura (Resenhas Bibliográficas) e Dossiê (Dossiês temáticos e Edições Especiais);
3. As contribuições devem ser originais e podem ter sido depositadas (de forma prévia ou simultânea à submissão para avaliação na revista) nos servidores de preprint considerados pela *Conjuntura Austral*;
 - 3.1 A revista aceita submissões de preprints depositados nos seguintes servidores:
 - [American Political Science Association](#)
 - [OSFPreprints](#)
 - [Preprints.org](#)
 - [SciELO Preprints](#)
 - 3.1.1. Caso decida realizar o depósito do manuscrito em servidor de preprint de maneira simultânea à submissão para a revista, os(as) autores(as) se comprometem a depositá-lo em um dos servidores considerados pela *Conjuntura Austral*;
 - 3.2 Os preprints submetidos à revista serão avaliados por três pareceristas, sendo ao menos um membro do Comitê Editorial e outros dois selecionados de forma *ad hoc* pelo Comitê Editorial;
 - 3.2.1. Caso solicitado, os nomes dos(as) pareceristas poderão ser, a critério do Comitê Editorial, informados aos(as) autores(as) do manuscrito;
 - 3.2.2. Em caso de aprovação dos preprints para publicação, os pareceres emitidos serão também publicados, acompanhados dos nomes dos(as) respectivos(as) avaliadores(as);
 - 3.3 Caso a contribuição esteja depositada em servidor de preprint, os(as) autores deverão informar o fato ao Comitê Editorial por meio do preenchimento do campo específico na Carta ao Comitê Editorial, disponível [aqui](#), que deverá ser enviada como documento suplementar no momento da submissão do manuscrito;
4. Os manuscritos submetidos à revista devem respeitar critérios específicos de números mínimos e máximos de caracteres; nessa contabilização são incluídos título, resumo e palavras chave (no idioma original e em inglês), corpo do texto e notas de rodapé; não são incluídas as referências.
 - 4.1 Trabalhos que não estejam adequados aos tamanhos estabelecidos poderão, mediante solicitação e a partir da avaliação do Comitê Editorial, ser considerados para a publicação; o registro dessa solicitação, bem como sua justificativa, deverão ser apresentados no momento da submissão, na seção "Comentários ao editor" no processo de submissão de artigos no sistema;
 - 4.2 Os artigos de Análise de Conjuntura devem conter entre 15 mil e 25 mil caracteres (incluindo espaços);
 - 4.2.1 As Análises de Conjuntura deverão ser textos científicos que analisem uma situação ou fato atual, buscando uma interpretação que localize tal situação em estruturas explicativas (teóricas ou históricas) mais amplas. Diferentemente de um texto jornalístico ou informativo, a análise de conjuntura internacional deverá procurar elementos explicativos mais amplos, fundamentados em bibliografia pertinente, correlacionando a questão abordada. As análises de conjuntura devem conseguir articular elementos conjunturais e estruturais de forma equilibrada, oferecendo uma explicação provisória ao problema internacional apontado.
 - 4.3 Os Artigos de Pesquisa devem conter entre 35 mil e 50 mil caracteres (incluindo espaços);
 - 4.3.1 Os artigos de pesquisa deverão ser trabalhos resultantes de pesquisa científica original. Podem ser resultados parciais de pesquisas mais amplas, mas que já podem ser divulgados como uma unidade encerrada. Devem ter originalidade, precisão conceitual, definição do problema, dos objetivos e tratamento correto dos dados, adotar e apresentar de forma clara metodologia adequada, ser referenciado em bibliografia pertinente, e apresentar seus resultados. O texto deve ser suficientemente claro para um público mais amplo. O uso de imagens e tabelas que não tenham sido produzidas para o artigo enfraquecem a submissão e devem ser evitadas.
 - 4.4 As Resenhas Bibliográficas devem conter entre 7 mil e 9 mil caracteres (espaços inclusive).
 - 4.4.1 As resenhas deverão ter caráter crítico e analítico, não devendo limitar-se à apresentação da obra em questão. Espera-se que o texto contribua não apenas para o conhecimento da obra (identificando de forma clara e objetiva tanto seu argumento central, quanto sua estrutura de sustentação), mas também para situá-la no campo de estudos de Relações Internacionais, apresentando elementos que demonstrem sua interlocução com outras obras e também sua atualidade e relevância;
5. Os dados sobre os(as) autor(as) (nome completo, titulação, ORCID iD, filiação institucional – com o nome da instituição por extenso – e e-mail para contato) devem ser inseridos nos respectivos campos da plataforma de submissão da revista para todos os(as) autores(as);
 - 5.1 Essas informações deverão ser igualmente preenchidas na Carta ao Conselho editorial, disponível [aqui](#), que deverá ser enviada como documento complementar no momento da submissão do manuscrito;
 - 5.2 Os manuscritos, especialmente aqueles que não estejam depositados em servidores de preprints, não devem conter qualquer informação dos(as) respectivos(as) autores(as);
6. O completo preenchimento, pelos(as) autores(as), do formulário de submissão do artigo no sistema da Revista é imprescindível; submissões com dados incompletos não serão encaminhadas para avaliação;
 - 6.1 O formulário de submissão do artigo deve ser obrigatoriamente preenchido também em inglês, o que é possível por meio da opção de troca de idioma disponível na parte superior do formulário (é necessário alterar o idioma no campo específico, no topo do formulário, e clicar no botão "submeter");
 - 6.2 A seção do formulário de submissão destinada ao URL deve ser preenchida com o link para o Currículo Lattes do(a) autor(a) – sempre que ele(a) tiver um;
 - 6.3 Todos(as) autores(as) devem ter seu ORCID iD informado no momento da submissão; caso o formulário informe que o ORCID iD é inválido, tente retirar o "S" de "https" no endereço do ORCID iD; caso o problema persista, contate a equipe da *Conjuntura Austral*;
7. Não serão considerados para avaliação artigos com mais de três autores, salvo em casos considerados pertinentes pelo Comitê Editorial; o registro de solicitação para tanto, bem como sua justificativa, deverão ser apresentados na seção "Comentários ao editor", no processo de submissão de artigos no sistema;

8. A titulação mínima para a submissão de manuscritos é Mestre(a);

8.1 Não serão aceitos trabalhos de graduandos(as), nem mesmo na condição de coautores(as);

8.2 Trabalhos de mestrands(as) só serão aceitos se acompanhados de outro(a) autor(a) com titulação maior;

9. No caso de resenhas bibliográficas, só serão aceitas contribuições de obras publicadas no máximo 24 meses antes da submissão do manuscrito;

9.1 Nas resenhas devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;

9.2 As resenhas não passarão pelo processo de revisão duplo-cego por pares, sendo sua avaliação realizada por integrantes do Comitê Editorial da revista;

10. Todas as contribuições devem vir acompanhadas de:

10.1 Três palavras-chave no idioma original e em inglês, separadas por ponto-e-vírgula (;);

10.2 Título no idioma original e em inglês;

10.3 Resumo no idioma original e em inglês;

10.4 Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, estas informações devem ser inseridas obrigatoriamente nos campos destinados a elas no momento da submissão no sistema;

11. No caso das contribuições em inglês, elas também devem apresentar:

11.1 Três palavras-chave em um segundo idioma (português ou espanhol), separadas por ponto-e-vírgula (;);

11.2 Título em um segundo idioma (português ou espanhol);

11.3 Resumo em um segundo idioma (português ou espanhol);

11.4 Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, estas informações devem ser inseridas obrigatoriamente nos campos destinados a elas no momento da submissão no sistema;

12. Os títulos dos artigos devem ter no máximo 200 caracteres (espaços incluídos), e não devem ser inseridos totalmente em maiúsculas no momento da submissão no sistema;

13. Os resumos deverão ter entre 150 e 200 palavras, bem como apresentar, de forma clara e concisa, o tema, os objetivos, a metodologia utilizada e as conclusões do trabalho;

14. As contribuições deverão ser geradas por um software de processamento de textos amplamente utilizado, e apresentada em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF, em fonte Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5, sem espaçamento entre parágrafos; contribuições em qualquer outro formato não serão aceitas;

15. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto, não devendo conter referências bibliográficas ou links;

15.1 Caso a nota de rodapé seja incluída no final da frase, ela deve ser inserida depois do ponto final.

16. O uso de imagens (fluxogramas, mapas, tabelas, gráficos e figuras) deve ser restrito ao essencial para a ilustração dos argumentos desenvolvidos no texto;

16.1 As tabelas, fluxogramas, gráficos e quadros devem ser produzidos no mesmo software de produção de textos utilizado na elaboração do manuscrito (ou em um software compatível), e devem ser incluídos no corpo do texto, com títulos, legendas e referências adequados, e não como imagens ou ao final do texto, como anexos;

16.2 A localização de mapas e imagens deve ser indicada de forma sequencial ([Figura 1], [Figura 2], etc.) no corpo do texto, acompanhada do título e das respectivas referências;

16.2.1 As imagens não devem ser incluídas no corpo do texto, e sim encaminhadas como documentos complementares, em formato .jpeg com resolução de ao menos 300 dpi;

16.2.2 No caso de imagens que não tenham sido produzidas pelo autor e que não tenham uma licença que permita sua livre reprodução, a submissão deve incluir, como documento complementar, uma autorização formal assinada pelo autor, editor e/ou detentor do copyright da imagem para seu uso e reprodução no artigo submetido à *Conjuntura Austral: journal of the Global South*.

17. As citações diretas devem seguir a norma ABNT 10520/2002: até três linhas no corpo do texto destacada por aspas; maior de três linhas com recuo de 4cm do lado esquerdo, espaçamento simples e fonte tamanho 10pt.

17.1 As citações diretas devem estar obrigatoriamente no mesmo idioma que o artigo; caso o texto original esteja em outro idioma, a tradução do trecho em questão deverá ser usada no corpo do texto, acompanhada da indicação de que a tradução foi feita pelos(as) autores(as) do manuscrito, e a versão original poderá ser introduzida como nota de rodapé;

18. As referências devem ser listadas ao final do texto e devem se restringir àquelas efetivamente citadas no artigo.

18.1 No corpo do texto deve ser observado estritamente o sistema (AUTOR/A, data). Não serão aceitas referências bibliográficas completas em notas de rodapé.

19. As referências bibliográficas devem estar em ordem alfabética de sobrenome, e devem constar no final do trabalho. Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, as referências devem ser inseridas obrigatoriamente no campo destinado a elas no momento da submissão no sistema. O formato utilizado pela Revista é:

SOBRENOME, Nome. Título do livro: subtítulo. Cidade: Editora, Ano.

SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. Título do Capítulo/Artigo. In: SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome (Eds). Título do livro: subtítulo do livro. Cidade: Editora, Ano, cap.X, p. xx-xx.

SOBRENOME, Nome. Título do Artigo. Nome do Periódico. Cidade do periódico, v.X, n.X, p. xx-xx, Ano. Disponível em: Link para o artigo. Acesso em dia mês ano.

SOBRENOME, Nome. Título da tese acadêmica: subtítulo. Tese de Doutorado em (curso), Universidade, País, Ano, (nº de páginas)p.

SOBRENOME, Nome. Título da notícia de jornal/revista. Nome do Jornal/revista. Cidade, dia mês. ano (da publicação da notícia). Disponível em: link para a notícia. Acesso em dia mês. ano.

20. Em caso de dúvidas a respeito da formatação das referências bibliográficas, utilizar a NBR 6023:2018 e a NBR 10520:2002 da ABNT como referência;

20.1 Como forma de assegurar a conformidade com o estilo adotado pela revista, a Conjuntura Austral incentiva os(as) autores(as) a utilizarem a ferramenta [MyBib](#) para a elaboração da lista de referências;

20.1.1 O estilo de citação a ser utilizado é “*Universidade Federal do Rio Grande do Sul - SBUFRGS - ABNT (autoria completa) (Portuguese - Brazil)*”;

20.2 Em caso de dúvidas, os(as) autores(as) são aconselhados(as) a consultar a equipe da Conjuntura Austral antes da submissão dos manuscritos;

21. Os manuscritos submetidos à Conjuntura Austral não devem conter jargões, devendo ser escritos de forma clara e concisa. Linguagem não-discriminatória e científica são obrigatórias, e termos racistas, sexistas e/ou que expressem qualquer forma de preconceito não serão tolerados;
22. Termos e expressões em outro idioma que não o principal do artigo devem estar indicados em itálico;
23. Os conjuntos de dados usados para sustentar argumentos e conclusões de artigos devem, preferencialmente, estar disponíveis de forma integral e gratuita para os(as) leitores(as) da revista;
 - 23.1 Os manuscritos submetidos devem citar e referenciar todos os dados, bases de dados, códigos de programas e outros materiais que tenham sido utilizados ou gerados na pesquisa;
24. Os artigos devem, obrigatoriamente, conter seções de introdução, de conclusão e de referências;
 - 24.1 A fragmentação excessiva do restante do texto, com a inclusão de mais de duas subseções, deverá ser evitada;
 - 24.2 Na seção de introdução dos manuscritos devem ser apresentados de forma clara e facilmente identificável o tema e o problema da pesquisa, além da metodologia utilizada;
 - 24.3 Na seção de introdução e nas conclusões, quadros, tabelas ou figuras de qualquer natureza não são permitidos;
25. A Conjuntura Austral não publica mais de um artigo de um(a) mesmo(a) autor(a) em um intervalo menor do que doze meses; não serão aceitas submissões simultâneas de um(a) mesmo(a) autor(a);
26. Os(as) autores(as) deverão preencher a Carta ao Conselho Editorial, disponível neste [link](#), e incluí-la como documento suplementar no momento da submissão do artigo;
27. Agradecimentos devem ser incluídos apenas em casos em que façam referência a apoio substancial recebido pelos(as) autores(as) no desenvolvimento da pesquisa que originou o artigo;
 - 27.1 Os agradecimentos devem ser inseridos, pelos autores, no campo indicado na Carta ao Conselho Editorial;
 - 27.2 Agradecimentos a auxílios ou financiamentos, bem como agradecimentos a colaborações de colegas e eventual menção à origem de um artigo (como, por exemplo, teses) devem ser indicados nesta seção;
 - 27.3 Agradecimentos aos(as) pareceristas e dedicatórias não são permitidos;
 - 27.4 Agradecimentos a indivíduos devem preceder agradecimentos a instituições ou agências;
28. Caso o manuscrito submetido seja aprovado para publicação, os(as) autores(as) se comprometem a fornecer, à Conjuntura Austral, materiais como comunicados de imprensa, entrevistas ou quaisquer outras informações solicitadas pelo Comitê Editorial;
29. A Conjuntura Austral: journal of Global South está aberta a propostas de dossiês temáticos ou edições especiais;
 - 29.1 Um dossiê temático ou edição especial inclui, geralmente, entre 5 e 7 artigos que versem sobre um tema comum ou um mesmo conjunto de questões;
 - 29.2. Propostas de dossiês temáticos e/ou edições especiais deverão ser enviadas para o e-mail da revista (conjunturaaustral@ufrgs.br), ter no máximo três autores(as), e ser acompanhadas das seguintes informações:
 - 29.2.1. Nome(s), filiação por extenso, informações de contato, currículos resumidos dos(as) proponentes, bem como os link para seus Currículos Lattes (quando houver) e ORCIDid;
 - 29.2.1.1 Ao menos um(a) dos(as) autores(as) deve ter título de doutor(a), e todos(as) devem ter ao menos título de mestre(a);
 - 29.2.2 Proposta da edição especial ou dossiê, com no máximo 4.000 palavras de extensão (contabilizadas as notas e referências), contendo o título proposto para a edição especial, uma apresentação da temática da edição proposta e as justificativas da proposta;
 - 29.2.3 Uma lista com os nomes, ORCIDid e contatos de ao menos 10 (dez) possíveis pareceristas a serem considerados para atuar na edição.
 - 29.3. Em conjunto com o Comitê Editorial da Conjuntura Austral, os(as) proponentes do dossiê ou edição especial, na condição de Editores(as) Convidados(as), ficarão responsáveis por divulgar a edição e captar artigos para avaliação, bem como por supervisionar os processos de revisão por pares;
 - 29.3.1 Aos(as) proponentes será facultado a elaboração de um Editorial para edição, o qual deverá ter caráter científico, sendo passível de citação acadêmica, e não se limitando à mera apresentação da edição;
 - 29.4. As propostas aprovadas ficarão disponíveis no sistema da Revista Conjuntura Austral, como chamada especial, por no mínimo 60 dias, que é o prazo que todas as pessoas (seguindo as diretrizes da Revista) poderão enviar artigos, resenhas ou análises de conjuntura;
 - 29.4.1 A Conjuntura Austral não publica números fechados ou completos, ficando, portanto, todos os dossiês temáticos e edições especiais abertos à submissão de trabalhos por todos(as) os pesquisadores(as) interessados.
 - 29.5. Os trabalhos submetidos para essas edições deverão seguir as mesmas orientações das demais submissões, sendo incluídos apenas em uma seção diferente da revista, no momento da submissão, e serão submetidos ao mesmo processo de revisão cega por pares.
 30. Somente serão encaminhadas para avaliação aquelas contribuições que estiverem de acordo com todas as diretrizes estabelecidas pela revista.

Condições para submissão

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; se não for esse o caso, uma justificativa deve ser incluída no campo "Comentários ao editor";
2. Os arquivos para submissão foram gerados por um software de processamento de textos amplamente utilizado, e estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (não ultrapassando 2MB); documentos em qualquer outro formato não serão aceitos.
3. URLs para as referências foram informadas sempre que necessário.
4. O texto está em espaço 1,5; usa fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as tabelas foram geradas no processador de texto e estão inseridas no corpo do texto, não no final do documento, como anexos; as imagens tem seu espaço de inserção indicado no corpo do texto, em numeração sequencial entre colchetes ([Imagem 1], [Imagem 2], etc.) e serão incluídas como documentos suplementares.
5. O texto está plenamente de acordo com os padrões de estilo, requisitos bibliográficos e demais critérios e exigências descritos nas [Diretrizes para Autores](#), na seção Sobre a Revista.
6. No caso de manuscritos que não tenham sido depositados em servidores de preprint, a identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção "Propriedades" no software de processamento de texto, garantindo, desta forma, o critério de sigilo da revista, conforme instruções disponíveis em [Assegurando a Avaliação Cega por Pares](#).

7. Caso os(as) autores(as) decidam depositar o manuscrito em um servidor de preprints de forma simultânea à submissão para avaliação na revista, estes se comprometem a depositá-lo em um dos servidores aceitos pela Conjuntura Austral;
8. Os(as) autores(as) asseguram que a existência de quaisquer conflitos de interesse de ordem financeira, comercial, política, acadêmica e/ou pessoal com relação ao manuscrito, bem como todo o apoio material e/ou financeiro recebido para o desenvolvimento deste trabalho, estão claramente informados no campo "Comentários ao Editor".
9. Os(as) autores(as) preencheram correta e integralmente a [Carta ao Comitê Editorial](#), que será encaminhada como documento complementar na submissão de seu manuscrito.
10. Os(as) autores(as) estão cientes e plenamente de acordo com as [Diretrizes de ética e de boas práticas editoriais](#) adotadas pela revista.

Declaração de direito autoral

Autores que publicam nesta revista concordam com os seguintes termos:

- a. Autores(as) mantêm os direitos autorais e concedem à revista o direito de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a [Licença Internacional Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](#), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o(a) autor(a) e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.
- b. Autores(as) têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não-exclusiva da versão do trabalho publicada nesta revista (ex.: publicar em repositório institucional ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial nesta revista.
- c. Autores(as) têm permissão para publicar, nos repositórios considerados pela Conjuntura Austral, a versão preprint dos manuscritos submetidos à revista a qualquer ponto antes ou durante o processo editorial, já que isso pode gerar alterações produtivas, bem como aumentar o impacto e a citação do trabalho publicado (Veja [O Efeito do Acesso Livre](#)).
- d. Autores(as) têm permissão e são incentivados(as) a publicar e distribuir online (em repositórios institucionais e/ou temáticos, em suas páginas pessoais, em redes ou mídias sociais, etc.) a versão posprint dos manuscritos (aceitos e publicados), sem qualquer período de embargo.
- e. A *Conjuntura Austral: journal of the Global South*, imbuída do espírito de garantir a proteção da produção acadêmica e científica regional em Acesso Aberto, é signatária da [Declaração do México sobre o uso da licença Creative Commons BY-NC-SA para garantir a proteção da produção acadêmica e científica em acesso aberto](#).

Apoio:

